



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

Projet de loi

relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée

NOR : JUSX1933222L/Bleue-1

27 janvier 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
Tableau synoptique des consultations	9
Tableau synoptique des mesures d'application	9
Tableau d'indicateurs	10
TITRE I^{ER} : DISPOSITIONS RELATIVES AU PARQUET EUROPÉEN.....	12
Chapitre I^{er} : Dispositions modifiant le code de procédure pénale.....	12
Chapitre II : Dispositions modifiant le code de l'organisation judiciaire.....	12
Articles 1 ^{er} et 2.....	12
1. Etat des lieux	12
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	57
3. Options envisagées et dispositif retenu	63
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	87
5. Consultations menées et modalités d'application	92
Chapitre III : Dispositions modifiant le code des douanes.....	94
Article 3.....	94
1. État des lieux	94
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	102
3. Options envisagées et dispositif retenu	103
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	105
5. Consultations menées et modalités d'application	106
TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES A LA JUSTICE SPÉCIALISÉE.....	108
Chapitre I^{er} : Dispositions communes	108
Article 4.....	108
1. État des lieux	108
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	111
3. Options envisagées et dispositif retenu	113
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	115
5. Modalités d'application.....	115
Chapitre II : Dispositions relatives au procureur de la République antiterroriste	117
Article 5.....	117
1. État des lieux	117
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	121

3. Dispositif retenu	124
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	125
5. Modalités d'application.....	125
Chapitre III : Dispositions relatives à la lutte contre la criminalité et la délinquance organisées	127
Article 6.....	127
1. État des lieux	127
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	128
3. Dispositif retenu	129
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	129
5. Modalités d'application.....	129
Chapitre IV : Dispositions relatives à la lutte contre la délinquance économique et financière.....	131
Article 7.....	131
1. État des lieux	131
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	137
3. Options envisagées et dispositif retenu	138
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	138
5. Modalités d'application.....	139
Chapitre V : Dispositions relatives à la lutte contre les atteintes à l'environnement	140
Article 8.....	140
1. État des lieux	140
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	150
3. Options envisagées et dispositif retenu	154
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	159
5. Consultations et modalités d'application	162
TITRE III : DISPOSITIONS DIVERSES.....	164
Article 9 : Corrections légistiques de certaines dispositions de la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019	164
1. État des lieux, nécessité de légiférer et dispositif retenu.....	164
2. Analyse des impacts des dispositions envisagées	179
3. Modalités d'application.....	179
Article 10 : Conséquences des décisions QPC n° 2019-770 du 29 mars 2019 relative à la période de sureté et QPC n° 2019-802 du 20 septembre 2019 relative à l'utilisation de moyens de télécommunications au cours de la procédure pénale à l'utilisation de moyens de télécommunications au cours de la procédure pénale	180
1. État des lieux	180
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	183
3. Dispositif retenu	184
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	185

5. Modalités d'application.....	185
Article 11 : Création d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans un ou plusieurs réseaux de transport public	186
1. État des lieux	186
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	189
3. Dispositif retenu	190
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	191
5. Modalités d'application.....	191
Article 12 : Mise en place de contributions volontaires obligatoires (CVO) pour des notaires, les huissiers et les commissaires-priseurs judiciaires	192
1. État des lieux	192
2. Objectifs poursuivis et necessite de legiferer	194
3. Dispositif retenu	195
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	196
5. Justification du delai d'habilitation	197

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis de nombreuses années, le législateur est venu adapter les règles de notre procédure pénale afin de mieux réprimer certains contentieux pénaux spécifiques qui, en raison de leur nature ou de leur gravité, justifiaient qu'ils soient traités selon des procédures particulières faisant intervenir des magistrats ou des juridictions spécialisées.

Cette spécialisation initiée notamment en 1986 en matière de lutte contre le terrorisme, qui avait alors justifié de donner une compétence nationale spécialisée aux juridictions parisiennes, a donné lieu ensuite à la création de nombreuses autres compétences spécialisées, au niveau national ou interrégional, notamment en matière économique ou financière, en matière de délinquance et de criminalité organisées, en matière de santé publique, ou en matière de crime contre l'humanité.

Cette exigence de spécialisation a plus récemment conduit à la création du parquet national financier, par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière, puis du parquet national anti-terroriste, par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Cette exigence de spécialisation a également conduit à l'adoption du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, afin d'améliorer la lutte contre les infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Les deux principaux objectifs du présent projet de loi sont ainsi, d'une part, d'adapter notre législation à la création du Parquet européen, et, d'autre part, de poursuivre l'amélioration des dispositifs actuels de notre droit national concernant la justice pénale spécialisée.

I. Spécialisation résultant de la création d'un Parquet européen pour lutter contre la fraude communautaire

L'analyse d'impact de la Commission européenne¹ accompagnant le projet de règlement portant création du Parquet européen évalue à plusieurs centaines de millions d'euros provenant de fonds de l'Union les montants détournés frauduleusement de leurs fins chaque année et relève que seule une partie limitée de ces fonds est récupérée. Malgré le préjudice significatif que peut porter ce type de fraude aux intérêts financiers de l'Union, les fraudes ne sont pas toujours détectées et ne font pas toujours l'objet d'enquêtes et de poursuites judiciaires par les autorités nationales. La Commission note ainsi que les efforts de répression sont mal coordonnés et que les affaires transfrontalières peuvent en pas être parfaitement identifiées. Malgré l'action des organes de l'Union européenne tels qu'Eurojust, Europol et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), la Commission européenne estime que les échanges d'informations et la coordination sont insuffisants pour résoudre les problèmes. Elle note à cet effet que la poursuite des infractions portant atteinte au budget de l'Union relève à l'heure actuelle de la compétence exclusive des États membres et qu'aucune autorité de l'Union dans ce domaine et aucun organe central capable d'assurer la continuité des procédures d'enquête et de poursuite dans l'ensemble de l'Union n'existe.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52017SC0474>

La Commission relève par ailleurs que l'approche à l'égard des enquêtes pénales et de la poursuite de ce type d'infractions transfrontalières est extrêmement fragmentaire et inégale et que les niveaux de dissuasion, de détection, d'enquête et de poursuite judiciaire varient sensiblement d'un État membre à l'autre. Elle observe une lacune significative dans le cycle de la répression qui, selon elle pourrait être comblée en créant un Parquet européen.

Objectifs poursuivis

Ainsi le but poursuivi est de contribuer au renforcement de la protection des intérêts financiers de l'Union et à la poursuite du développement de l'espace de justice, et de renforcer la confiance des entreprises et des citoyens européens dans les institutions de l'Union, tout en respectant l'ensemble des droits fondamentaux consacrés dans la Charte.

Les objectifs fixés par la commission sont les suivants :

- Mettre en place un système européen cohérent pour l'instruction et la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.
- Assurer une plus grande efficacité et une plus grande efficacité de l'instruction et de la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.
- Augmenter le nombre de poursuites pour parvenir à davantage de condamnations et à un recouvrement plus important des fonds de l'Union obtenus frauduleusement.
- Assurer une coopération étroite et un échange d'informations efficace entre les autorités compétentes au niveau national et européen.
- Dissuader plus fermement de commettre des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Négociations

En décembre 2001, la Commission européenne a publié dans la continuité de ces travaux un Livre vert intitulé « *La protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen* ». Cependant, la base juridique permettant au législateur de créer un Parquet européen ne sera établie que dans le traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), plus connu sous le nom de traité de Lisbonne.

L'article 86 de ce traité du 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1er décembre 2009, prévoit la faculté pour tout ou partie des Etats membres d'instituer un Parquet européen : il peut être institué soit par le Conseil qui statue à l'unanimité après approbation du Parlement européen, soit à défaut d'unanimité, par un groupe composé d'au moins neuf Etats membres qui peuvent alors instaurer une coopération renforcée.

La France a toujours résolument soutenu les efforts pour permettre la concrétisation de ce projet de création d'un Parquet européen. Ainsi dès mars 2013, les ministres français et allemand de la justice ont adressé à la Commissaire pour la Justice un courrier faisant part de leur volonté que les travaux législatifs permettant d'aboutir à la création d'un Parquet européen soient engagés.

Le 17 juillet 2013, la Commission européenne a déposé un projet de règlement, qui traduisait sa vision à l'origine très intégrée du Parquet européen. 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.

Quatorze parlements nationaux de onze Etats membres, dont le Sénat français, ont mis en œuvre la procédure dite de « carton jaune » sur le fondement du Protocole n°2 annexé aux traités, considérant la proposition de règlement de la Commission comme contraire au principe de subsidiarité et l'invitant par la même à réexaminer son projet.

Le 27 novembre 2013, la Commission a considéré sa proposition comme conforme au principe de subsidiarité et ainsi décidé de la maintenir.

Les négociations furent intenses dès lors que tous les Etats membres de l'Union européenne n'étaient pas favorables au principe de la création du Parquet européen.

Outre le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark qui n'y participent pas du fait de la dérogation dont ils bénéficient dans le domaine JAI, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Hongrie ont ainsi exprimé leur opposition à ce projet. Les Parlements suédois et néerlandais s'étaient exprimés contre la participation de leur Etat au Parquet européen à l'automne 2016.

L'impossibilité d'atteindre l'unanimité des Etats membres a alors conduit les ministres français et allemand de la justice à s'engager, dès décembre 2016, dans la voie d'une coopération renforcée.

A la suite du Conseil Justice Affaires intérieures de mars 2017, seize Etats - la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal, la Belgique, le Luxembourg, la Grèce, la Lituanie, la Roumanie, la Bulgarie, la Finlande, la Slovaquie, la République tchèque, la Slovénie, Chypre et la Croatie - ont ainsi notifié leur souhait de participer à la coopération renforcée.

Par la suite, la Lettonie, l'Estonie, l'Autriche et l'Italie ont rejoint le groupe des Etats membres de la coopération renforcée.

C'est dans ces conditions que le Conseil Justice Affaires intérieures du 12 octobre 2017 a permis l'adoption du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, entre vingt Etats : l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Lettonie, l'Estonie, l'Autriche et l'Italie.

En août 2018, deux Etats membres supplémentaires, les Pays-Bas et Malte, ont rejoint cette coopération renforcée.

A ce jour, le Parquet réunit donc vingt-deux Etats membres, soit une très large coopération renforcée.

II. Renforcement de la spécialisation des juridictions nationales

Le projet consolide l'efficacité et la cohérence des dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, la criminalité et la délinquance organisées, la délinquance économique et financière, et les atteintes à l'environnement, et ce afin de renforcer encore la répression des auteurs d'infractions dans ces domaines.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Ensemble de la loi	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
Ensemble de la loi		Comité technique des services judiciaires le 13 janvier 2020

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
2	Modifications du code de l'organisation judiciaire concernant le procureur européen délégué	Modification du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature afin de fixer les règles d'articulation entre le Parquet européen et le CSM pour la mise en œuvre de la procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur européen délégué	Ministère de la justice
8	Création de pôles de l'environnement dans chaque cour d'appel	Désignation par décret des juridictions compétentes dans chaque cour d'appel pour connaître des délits prévus par le code de l'environnement	Ministère de la justice
9	Corrections diverses aux dispositions résultant de la loi du 23 mars 2019	Modification par coordination l'article D. 12 du code de procédure pénale	Ministère de la justice

TABLEAU D'INDICATEURS

Indicateurs	Critères d'appréciation	Horizon temporel et périodicité
<p>Nombre de dossiers suivis par les procureurs européens délégués français</p>	<p>Distinguer trois catégories de dossier :</p> <p>1° les dossiers dont les autorités judiciaires nationales se sont dessaisies au profit du parquet européen ;</p> <p>2° les dossiers dont s'est saisi le parquet européen et qui auraient précédemment relevé des autorités judiciaires nationales ;</p> <p>3° les dossiers dont s'est saisi le parquet européen et qui n'auraient pas conduit précédemment à l'engagement de poursuites. Cette dernière catégorie permettra de mesurer la plus-value de l'institution du parquet européen.</p>	<p>L'année suivant sa prise de fonction</p>
<p>Evaluation de la répression des infractions relevant de la compétence du parquet européen (Directive PIF)</p>	<p>1° Mesurer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le délai moyen de procédure, de la commission des faits au prononcé d'une condamnation définitive ; - La sévérité de la répression (montant des peines d'amende, des peines complémentaires et le cas échéant des peines privatives de liberté) ; <p>2° Comparer avec les délais et les peines actuellement prononcées.</p>	<p>Deux ans après la prise de fonction (au vu des délais habituels de procédure dans les affaires économiques et financières)</p>
<p>Baisse du montant de la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne</p>	<p>Mesurer l'évolution du montant de la fraude aux intérêts financiers de l'Union, au niveau national et au niveau européen (statistiques Commission européenne)</p> <p>La fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union est évaluée, d'après un rapport de la Commission de 2016, à plus de 600 millions d'euros par an, et porte tant sur les recettes que sur les dépenses.</p>	<p>Deux ans après la prise de fonction</p>

<p>Nombre de CJIP environnementales mises en œuvre et montant moyen des amendes d'intérêt public.</p>	<p>1° Recenser le nombre d'affaires en matière environnementale ayant donné lieu à la mise en œuvre d'une convention judiciaire d'intérêt public et des amendes retenues ;</p> <p>2° Mesurer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le délai moyen de procédure, de la commission des faits à la validation de la convention ; -La sévérité des peines retenues (amendes transactionnelles) ; <p>3° Comparer avec les délais et les peines observés dans les procédures pénales ordinaires.</p>	<p>Dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi – objectif de conclure au moins deux CJIP</p>
<p>Nombre de dossiers traités par chaque pôle régional chargé de la lutte contre les atteintes à l'environnement.</p>	<p>1° Recenser le nombre de dossiers par pôle régional chargé de la lutte contre les atteintes à l'environnement ;</p> <p>2° Mesurer le délai moyen de procédure, de la commission des faits au prononcé d'une condamnation définitive ;</p> <p>3° Comparer les délais moyens de procédure avec ceux observés antérieurement pour des dossiers comparables.</p>	<p>Dans les deux ans suivant la publication de la loi</p>
<p>Nombre de dossiers traité par le PNF dans le cadre de sa nouvelle compétence concurrente en matière de pratiques anti-concurrentielles.</p>	<p>1° Recenser le nombre de dossiers portant sur les pratiques anti-concurrentielles dont le PNF se sera saisi au titre de sa compétence concurrente ;</p> <p>2° Mesurer le délai moyen de procédure, de la commission des faits au prononcé d'une condamnation définitive ;</p> <p>3° Comparer les délais moyens de traitement entre le PNF et les autres parquets.</p>	<p>Dans les deux ans suivant la publication de la loi</p>

TITRE I^{ER} : DISPOSITIONS RELATIVES AU PARQUET EUROPÉEN

CHAPITRE I^{ER} : DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

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

Articles 1^{er} et 2

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE CONVENTIONNEL RELATIF AU PARQUET EUROPÉEN

1.1.1. Structure du Parquet européen

Organe doté de la personnalité juridique, le Parquet européen deviendra la première instance européenne indépendante avec des compétences judiciaires en matière pénale propres.

L'indépendance du Parquet européen s'exercera non seulement à l'égard des institutions, organes et organismes de l'Union mais également vis-à-vis des Etats membres.

Le Parquet européen sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, telles que définies par la directive du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal dite « directive PIF ».

Le Parquet européen, dont le siège sera à Luxembourg, capitale judiciaire de l'Union, reposera sur une structure à double niveau afin de garantir à la fois une politique pénale homogène et une adaptation efficiente aux fonctionnements nationaux.

A l'échelon central, le Parquet européen sera composé du chef du Parquet européen et de ses deux adjoints, des vingt-deux procureurs européens, un par Etat membre participant, ainsi que du directeur administratif et du personnel spécialisé dans les aspects techniques et les enquêtes.

Le bureau central reposera sur deux organes distincts : le collège et les chambres permanentes.

Le collège sera chargé du suivi général des activités, de la définition de la politique pénale, ainsi que des questions générales soulevées par des dossiers particuliers, notamment en vue d'assurer la cohérence et l'efficacité, dans l'ensemble des États membres, de la politique pénale. Il ne prendra pas en revanche de décisions opérationnelles dans des dossiers particuliers.

Les chambres permanentes, à l'inverse, superviseront et dirigeront les enquêtes en décidant notamment des classements sans suite, des procédures de poursuites simplifiées ou des renvois des affaires devant les juridictions nationales. Elles seront également chargées de la coordination des enquêtes et des poursuites dans les dossiers transfrontaliers, ainsi que de la mise en œuvre des décisions adoptées par le collège.

A l'échelon déconcentré, soit donc au sein de chaque Etat membre participant, des procureurs européens délégués seront chargés du suivi opérationnel des enquêtes et des poursuites². Ils agiront au nom du Parquet européen dans leurs États membres respectifs à partir des orientations et des instructions de la chambre permanente chargée de l'affaire ainsi que celles du procureur européen chargé de la surveillance.

Investis, conformément à l'article 13 du règlement, 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 seront responsables des enquêtes et des poursuites qu'ils engageront, qui leur seront confiées ou dont ils se saisiront en exerçant leur droit d'évocation. Ils seront également responsables de la mise en état des affaires et disposeront du pouvoir de requérir à l'audience devant les juridictions nationales. Ils pourront exercer les voies de recours existantes conformément au droit national.

Le Parquet européen entretiendra des liens étroits avec Eurojust, Europol et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Eurojust aidera à garantir une coordination des enquêtes du Parquet européen avec les autorités d'enquête des Etats membres ne prenant pas part à la mise en place du Parquet. Il fournira en outre l'appui et les ressources de son administration au Parquet européen selon des modalités fixées par un arrangement, en application de l'article 100§4 du règlement.

Pour les besoins de l'enquête, Europol pourra transmettre toute information pertinente au sujet de toute infraction relevant de la compétence du Parquet européen, ou fournir une aide à l'analyse dans le cadre d'une enquête particulière conduite par le Parquet européen.

L'OLAF restera responsable des enquêtes administratives menées sur des irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et sur les fautes graves commises par le personnel

² En application de l'article 96 du règlement, les procureurs européens délégués sont engagés comme conseillers spéciaux conformément aux articles 5, 123 et 124 du régime applicable aux autres agents.

de l'Union, tout particulièrement en lien avec les Etats qui ne sont pas liés par le règlement. Une collaboration étroite entre le Parquet européen et OLAF devra être établie afin de garantir la complémentarité de leurs mandats et d'éviter toute duplication.

En application des articles 90 et 91 du règlement, le chef du parquet européen est chargé d'élaborer les décisions relatives à l'établissement du budget et de les soumettre au collègue pour adoption. A ce titre, il convient de préciser que les dépenses opérationnelles du parquet européen ne comprennent pas, en principe, les coûts liés aux mesures d'enquête exécutées par les autorités nationales compétentes. Cependant, certains coûts liés aux activités d'enquête et de poursuites pourront être en partie pris en charge lorsqu'une mesure d'enquête exceptionnellement coûteuse est exécutée au nom du Parquet européen et ce après consultation de la chambre permanente et du directeur administratif qui accordera de subventionner ces mesures d'enquête exceptionnelle conformément aux critères prévus au sein du règlement intérieur.

1.1.2. Compétences et attributions du parquet européen

A - La compétence matérielle

La compétence matérielle du parquet européen ne peut se déterminer que par la lecture conjointe du règlement (UE) 2017/1939³ et de la directive (UE) 2017/1371⁴, dite « directive PIF ».

Aux termes de l'article 4 du règlement, le Parquet européen sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne qui sont prévues par la « directive PIF » et déterminées par le règlement.

A la lecture combinée des articles 22§1, 25§2 et 27§8 du règlement, le Parquet européen sera ainsi compétent pour les fraudes aux intérêts de l'Union européenne suivantes :

- **Les fraudes ne portant pas sur la ressource TVA**, selon que la fraude porte atteinte aux intérêts financiers de l'UE :
 - un préjudice inférieur à 10 000 euros : la compétence du Parquet européen ne pourra s'exercer que par exception, lorsque l'infraction a des répercussions à l'échelle de l'Union européenne ou en cas de mise en cause d'un fonctionnaire ou d'un agent ou d'un membre des institutions de l'Union⁵ ;
 - un préjudice inférieur à 100 000 euros : le Parquet européen pourra décider de ne pas s'en saisir eu égard au degré de gravité de l'infraction ou à la complexité de la procédure, ce en tenant compte en particulier de la nature de l'infraction, de l'urgence de la situation et de l'engagement des autorités nationales compétentes de

³ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, publié au Journal officiel de l'Union européenne 31 octobre 2017.

⁴ Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 28 juillet 2017.

⁵ Article 25§2 du règlement

prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer intégralement le préjudice causé aux intérêts financiers de l'Union⁶ ;

- **Les fraudes portant sur la ressource TVA**, si deux conditions cumulatives sont réunies :
 - o le préjudice total devra être d'au moins 10 000 000 euros, étant précisé que « *Par «montant total du préjudice», on entend le préjudice estimé qui résulte de l'ensemble du système de fraude, tant pour les intérêts financiers des États membres concernés que pour l'Union, à l'exclusion des intérêts et des sanctions.* »⁷,
 - o les actes incriminés devront être en lien avec le territoire d'au moins deux États membres⁸

La compétence du Parquet européen couvre donc les comportements frauduleux portant atteinte aux dépenses, recettes et avoirs, au préjudice du budget de l'Union européenne, ce qui peut, par exemple, se manifester par des faits d'escroqueries à la TVA, de corruption, de détournement de fonds publics ou d'abus de confiance.

En vertu des articles 22§2 et §3 du règlement, sont également susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen les infractions relevant de la participation à une organisation criminelle visant à commettre de telles infractions ainsi que toute autre infraction pénale qui leur serait indissociablement liée (infraction dite « connexe »).

En revanche, les infractions pénales portant sur les impôts nationaux directs sont expressément exclues.⁹

S'ajoute à cette détermination de compétence par seuil, un principe général d'abstention de l'exercice de la compétence du Parquet européen pour toute infraction dans les cas prévus par l'article 25§3 du règlement, soit lorsque :

- la peine encourue pour une infraction PIF est équivalente ou moins sévère que celle encourue pour une infraction connexe qui n'a pas contribué à la commission de l'infraction PIF,
- pour les cas de fraudes en matière de recettes autres que TVA, le préjudice causé à une autre victime que l'Union européenne¹⁰ excède le préjudice causé aux intérêts de l'Union. Selon l'article 25§4 du règlement, le Parquet européen peut toutefois être compétent avec le consentement des autorités nationales, s'il apparaît comme étant mieux placé pour ouvrir une enquête ou engager des poursuites.

Préjudice	Fraudes ne portant pas sur la TVA	Fraudes portant sur la TVA
------------------	--	-----------------------------------

⁶ Article 27§8 du règlement

⁷ Conformément au considérant 4 de la directive PIF précitée.

⁸ Article 22§1 du règlement

⁹ Article 22§4 du règlement

¹⁰ Tel peut notamment être le cas d'un particulier lésé par le détournement de subventions européennes qu'il devait recevoir.

Préjudice UE < 10 000 €	Compétence par exception uniquement : - dans les cas de répercussions à l'échelle de l'UE, ou - de mise en cause de fonctionnaires / agents / membres de l'UE	Incompétence du Parquet européen
Préjudice UE compris entre 10 000 et 100 000 €	Compétence de principe du Parquet européen sous réserve d'un examen du degré de gravité de l'infraction et de la complexité de la procédure	
Préjudice UE > 100 000 €	Compétence de principe du Parquet européen	
Préjudice total > 10 000 000 €		Compétence si les actes sont en lien avec le territoire d'au moins 2 États membres
Connexité avec une autre infraction ou Préjudice causé à une autre victime	Parquet européen s'abstient d'exercer sa compétence à l'égard de toute infraction si : - la peine encourue pour une infraction PIF est équivalente ou moins sévère que celle encourue pour une infraction indissociablement liée qui n'a pas contribué à la commission de l'infraction PIF ; ou - le préjudice causé à l'UE par les infractions en matière de recettes autres que la TVA n'excède pas celui causé à une autre victime, sauf à ce qu'avec le consentement des autorités nationales, le Parquet européen apparaisse comme étant mieux placé pour ouvrir une enquête ou engager des poursuites.	Parquet européen s'abstient d'exercer sa compétence à l'égard de toute infraction si la peine encourue pour une infraction PIF est équivalente ou moins sévère que celle encourue pour une infraction indissociablement liée qui n'a pas contribué à la commission de l'infraction PIF.

B - Compétence territoriale

En vertu de l'article 23 du règlement, le Parquet européen sera compétent lorsque les fraudes aux intérêts financiers de l'Union décrites précédemment auront été commises :

- soit en tout ou partie sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres de la coopération renforcée,
- soit en dehors d'un Etat membre :

- par un ressortissant d'un État membre, pour autant qu'un Etat membre soit compétent à l'égard de ces infractions lorsqu'elles sont commises en dehors de son territoire¹¹,
- par une personne qui, au moment de l'infraction, était fonctionnaire ou agent de l'Union européenne, si un État membre est compétent dans ce cadre.

C - Critère temporel

Aux termes de l'article 120§2 du règlement, le Parquet européen sera compétent lorsque les fraudes aux intérêts financiers de l'Union européenne auront été commises après la date d'entrée en vigueur du règlement, autrement dit au plus tôt le 20 novembre 2020 (cf. infra 5.2.2).

D - Attributions des procureurs européens délégués en vertu du règlement

En application de l'article 4 du règlement, le Parquet européen « *exerce l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée* ».

Afin de garantir à la fois une politique pénale homogène et une adaptation efficace aux fonctionnements nationaux, le Parquet européen reposera sur une structure hiérarchique à double niveau : l'échelon déconcentré, représenté par les procureurs européens délégués, devra suivre les orientations et instructions données par l'échelon central, représenté par la chambre permanente qui dirige et supervise les enquêtes et les poursuites menées par les procureurs européens délégués, le procureur européen, qui assure au nom de la chambre permanente et en respectant toute instruction donnée par celle-ci la surveillance des enquêtes et des poursuites, et par le collège qui adopte des décisions sur des questions stratégiques ainsi que sur des questions générales soulevées par des dossiers particuliers. Les procureurs européens délégués agissent au nom du Parquet européen dans leurs États membres respectifs et sont 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 sont responsables des enquêtes et des poursuites qu'ils engagent, qui leur sont confiées ou dont ils se saisissent en exerçant leur droit d'évocation. Ils suivent les orientations et les instructions de la chambre permanente chargée de l'affaire ainsi que les instructions du procureur européen chargé de la surveillance de l'affaire.

Les procureurs européens délégués sont également responsables de la mise en état des affaires et disposent notamment du pouvoir de présenter des arguments à l'audience, de prendre part à l'obtention des moyens de preuve et d'exercer les voies de recours existantes conformément au droit national.

Il convient enfin de préciser, qu'en application de l'article 25§1 du règlement, le parquet européen peut seul décider d'exercer sa compétence. Il n'est dès lors pas possible qu'il soit

¹¹ Ce qui dépend de la législation nationale de chaque Etat concernant les infractions commises à l'étranger par ses ressortissants.

saisi, comme le serait un juge d’instruction, par une plainte avec constitution de partie civile émanant de la victime et qui aurait pour conséquence de l’obliger à mener des investigations.

1.1.3. Cadre procédural

A - Règles applicables au cadre de l’enquête

Aux termes de l’article 28§1 du règlement, le procureur européen délégué chargé de l’affaire conduit l’enquête conformément au règlement, sous la supervision et la direction des chambres permanentes, et dans le respect du droit national. Dans ce cadre, il peut ordonner ou demander des mesures d’enquête ou en charger les autorités nationales compétentes.

Au terme de l’article 29 du règlement, lorsque les enquêtes du Parquet européen concernent des personnes protégées par les privilèges ou une immunité conférée par le droit national (comme par exemple l’immunité parlementaire, ou l’immunité et privilège diplomatique) et que ce privilège ou cette immunité constitue un obstacle à une enquête particulière en cours, le règlement prévoit la possibilité pour le parquet européen de rédiger une demande écrite motivée tendant à obtenir la levée de ceux-ci conformément aux procédures prévues par ce droit national.

Lorsque ces privilèges ou immunités sont conférés par le droit de l’Union, cette demande est rédigée par le parquet européen conformément aux procédures prévues par le droit de l’Union.

B - Règles applicables aux mesures d’enquêtes

Aux termes de l’article 30 du règlement, le procureur européen délégué est habilité à ordonner ou demander certains actes d’enquête, dans les cas où l’infraction qui fait l’objet de l’enquête est passible d’une peine maximale d’au moins quatre années d’emprisonnement.

L’article 30§1 dresse une liste non exhaustive des mesures d’enquête qui peuvent, le cas échéant, et conformément à l’article 30§2, être assorties de conditions particulières conformément au droit national applicable. Toute autre mesure à laquelle les procureurs européens délégués pourraient avoir recours dans leur Etat membre, conformément au droit national et dans le cadre de procédures nationales similaires, trouve également à s’appliquer¹².

La faculté du procureur européen délégué d’ordonner ou de demander une mesure d’enquête est encadré par l’article 30§5, lequel impose que ladite mesure doit permettre d’obtenir des informations ou des éléments de preuve utiles à l’enquête, et qu’il n’existe pas de mesure moins intrusive permettant d’atteindre le même objectif.

En matière d’enquêtes transfrontières, l’article 31 prévoit un mécanisme d’assistance mutuelle entre procureurs européens délégués.

¹² Article 30§4.

En vertu de l'article 31§1 et §2, le procureur européen délégué chargé de l'affaire peut déléguer une ou plusieurs mesure(s) d'enquête au procureur européen délégué compétent dans l'Etat membre dans lequel la mesure doit être exécutée. Le procureur européen chargé de l'affaire doit être informé de la mesure déléguée. La justification et l'adoption de ces mesures sont régies par le droit de l'Etat membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire. Des modalités particulières sont également prévues¹³ lorsque la mesure d'enquête requiert une autorisation judiciaire conformément au droit de l'Etat membre du procureur européen délégué assistant.

En cas de difficultés liées à l'exécution de la mesure déléguée, l'article 31§5 exige que le procureur européen chargé du suivi de l'affaire en soit informé et que les procureurs européens délégués concernés règlent la question entre eux. A défaut d'accord à l'échelon déconcentré dans un délai de sept jours, l'article 31§7 et 31§8 prévoient que la question doit être résolue par les chambres permanentes.

Aux termes de l'article 32, les mesures déléguées sont exécutées conformément au règlement et au droit de l'Etat membre du procureur européen délégué assistant. Les formalités et procédures expressément indiquées par le procureur européen délégué chargé de l'affaire sont respectées à moins qu'elles ne soient contraires aux principes fondamentaux du droit de l'Etat membre du procureur européen délégué assistant.

En outre, une clause de sauvegarde est prévue au considérant 34 du règlement : « *Si un procureur européen délégué estime qu'une instruction l'obligerait à prendre une mesure qui ne serait pas conforme au droit national, il devrait demander le réexamen de cette instruction par le chef du Parquet européen* ».

Outre la faculté d'ordonner ou de demander des mesures d'enquête, l'article 33 du règlement octroie par ailleurs au procureur européen délégué chargé de l'affaire la faculté d'ordonner ou de demander l'arrestation ou le placement en détention provisoire du suspect ou de la personne poursuivie, conformément au droit national applicable.

Le règlement renvoie à la décision-cadre 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres¹⁴, lorsque le procureur européen délégué souhaite procéder à l'une de ces deux mesures sur le territoire d'un Etat membre autre que celui où il est établi aux fins de délivrer lui-même ou de faire délivrer un mandat d'arrêt européen par les autorités nationales de cet Etat membre.

C - Règles en matière de poursuites

Aux termes de l'article 35, le procureur européen délégué chargé de l'affaire peut, de sa propre initiative, clôturer l'enquête.

¹³ Article 31§3.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32002F0584>.

A cette fin, le règlement prévoit que celui-ci soumet au procureur européen chargé de l'affaire un rapport contenant un résumé de l'affaire ainsi qu'un projet de décision visant d'éventuelles poursuites devant une juridiction nationale ou un éventuel renvoi de l'affaire, un classement sans suite ou une procédure simplifiée en matière de poursuites. Le procureur européen chargé de la surveillance de l'affaire transmet ces documents à la chambre permanente compétente accompagnés, s'il estime nécessaire, de sa propre analyse.

Conformément à l'article 35§3, le rapport du procureur européen délégué peut, le cas échéant, conclure à porter l'affaire en jugement devant une juridiction d'un Etat membre autre que celui où il est établi.

Conformément aux décisions adoptées par le collège et après avoir, le cas échéant, examiné le projet de décision proposé par le procureur européen délégué en charge de l'affaire, les chambres permanentes se voient ainsi attribuées par l'article 10§3 le pouvoir de décider de :

- porter une affaire en jugement ;
- classer une affaire sans suite ;
- appliquer une procédure simplifiée en matière de poursuites et charger le procureur européen délégué d'agir en vue de classer définitivement l'affaire ;
- renvoyer l'affaire devant les autorités nationales ;
- rouvrir une enquête.

La chambre permanente est libre de ne pas prendre la décision proposée par le procureur européen délégué chargé de l'affaire. Si tel est le cas, l'article 35§2 prévoit qu'elle peut lui donner de nouvelles instructions.

En revanche, la chambre permanente jouit d'une liberté moindre lorsque le procureur européen délégué soumet un projet de décision proposant de porter l'affaire en jugement. En effet, aux termes de l'article 36, la chambre permanente se voit priver, dans ce cas, de la possibilité de classer l'affaire sans suite et a l'obligation de se prononcer sur le projet dans un délai de vingt et un jours. Au-delà de ce délai, la décision proposée par le procureur européen délégué est réputée acceptée.

Lorsque l'affaire relève de la compétence de plus d'un Etat membre ou lorsqu'il est question de joindre plusieurs affaires, l'article 36§3 et §4 détaillent les modalités particulières que doivent suivre les chambres permanentes avant de porter l'affaire en jugement.

Une fois que la décision d'engager des poursuites est prise, l'article 36§5 et §6 énonce que la juridiction nationale compétente est déterminée sur la base du droit national et le Bureau central peut, à des fins précises, informer les autorités nationales compétentes, les personnes intéressées et les institutions, organes et organismes de l'Union concernés par cette décision.

Le Parquet européen peut faire appel de la décision rendue par la juridiction nationale dans le respect des modalités de recours prévues à l'article 36§7.

D - Règles en matière de preuve et de cession des avoirs confisqués

L'article 37 reconnaît aux juridictions nationales le pouvoir d'apprécier librement les éléments de preuve présentés par les procureurs du Parquet européen ainsi que par la partie défenderesse. En revanche, il exclut expressément que puissent être déclarés inadmissibles ces éléments de preuve au seul motif qu'ils ont été recueillis dans un autre Etat membre ou conformément au droit d'un autre Etat membre.

Lorsque la juridiction nationale a décidé, par voie définitive, de confisquer tout bien en rapport avec une infraction relevant de la compétence du Parquet européen ou tout produit provenant d'une telle infraction, l'article 38 précise que ces biens ou produits sont cédés conformément au droit national applicable, sans préjudice du droit de l'Union ou d'autres victimes d'obtenir réparation pour les dommages subis.

E - Règles en matière de classement d'une affaire

Aux termes de l'article 39, lorsqu'il est devenu impossible de déclencher des poursuites conformément au droit de l'Etat membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire, la chambre permanente décide, sur la base d'un rapport soumis par le procureur européen délégué chargé de l'affaire, de classer sans suite la procédure engagée à l'encontre d'une personne.

L'article 39§1 comporte une liste exhaustive de motifs conduisant au classement sans suite d'une affaire. Nonobstant la décision de classement sans suite, le règlement permet à la chambre permanente de rouvrir ultérieurement l'enquête sur la base de faits nouveaux.

Certaines infractions pénales font l'objet de procédures particulières en matière de classement sans suite décrites à l'article 39§3. Ainsi le parquet européen ne classe sans suite qu'après avoir consulté les autorités nationales de l'Etat membre chargées des poursuites et renvoie l'affaire aux autorités nationales compétentes conformément à l'article 34§6, 7 et 8 pour ce qui concerne les procédures relevant des articles suivants :

- Article 22§3 du règlement : l'infraction pénale indissociablement liée à un comportement délictueux relevant du champ de la compétence matérielle du Parquet européen ;
- Article 3, §2, a) et b) de la directive PIF :
 - o fraude en matière de dépenses non liées à la passation de marchés publics
 - o fraude en matière de dépenses relatives aux marchés publics, à tout le moins en vue, pour son auteur ou une autre personne, de réaliser un gain illicite en causant un préjudice aux intérêts financiers de l'Union.

En application de l'article 39§4, lorsqu'une affaire est classée sans suite, le Parquet européen le notifie officiellement aux autorités nationales compétentes et en informe les institutions, organes et organismes de l'Union ainsi que, lorsque le droit interne le prévoit, les suspects ou les personnes poursuivies et les victimes de l'infraction. La portée juridique en droit interne de ce classement dépendra des situations. Si le classement sans suite s'apparente

à un non-lieu, des faits nouveaux seront nécessaires pour engager de nouvelles poursuites. Les affaires classées sans suite peuvent également être renvoyées à l'OLAF ou aux autorités administratives ou judiciaires nationales compétentes aux fins de recouvrement ou de tout autre suivi administratif.

F - Règles applicables aux procédures simplifiées

Aux termes de l'article 40, si le droit national prévoit une procédure simplifiée en matière de poursuites visant au règlement définitif d'une affaire, d'un commun accord avec le suspect, le procureur européen délégué chargé de l'affaire peut proposer à la chambre permanente d'appliquer cette procédure conformément aux conditions prévues par le droit national.

L'article 40§2 impose que la chambre permanente approuve la proposition du procureur européen délégué :

- en fonction de la gravité de l'infraction et de la volonté de l'auteur de l'infraction de réparer le préjudice causé par son comportement illégal ;
- à condition que le recours à cette procédure soit conforme aux objectifs généraux et aux principes fondamentaux du Parquet européen énoncés dans le règlement.

Lorsque la procédure simplifiée en matière de poursuites est arrivée à son terme, le règlement précise que le procureur européen délégué est chargé de classer définitivement l'affaire.

Lorsque la procédure dont le parquet européen s'était saisi portait sur les infractions visées à l'article 3, § 2, a) et b) de la directive PIF (fraude en matière de dépenses non liées à la passation de marchés publics et fraude en matière de dépenses relatives aux marchés publics, à tout le moins en vue, pour son auteur ou une autre personne, de réaliser un gain illicite en causant un préjudice aux intérêts financiers de l'Union) et que le préjudice causé ou susceptible d'être causé aux intérêts financiers de l'Union n'excède pas le préjudice causé ou susceptible d'être causé à une autre victime, le procureur européen délégué ne peut proposer d'appliquer la procédure simplifiée en matière de poursuite qu'après avoir consulté les autorités nationales.

G - Garanties procédurales

Selon l'article 41§1, les procédures pénales du Parquet européen sont exercées dans le respect total des droits des parties consacrés dans la Charte des droits fondamentaux, notamment le droit à un procès équitable et les droits de la défense.

Tout suspect ou personne poursuivie bénéficie des droits procéduraux prévus par le droit de l'Union, en particulier les directives pertinentes en la matière, telles qu'elles ont été mises en œuvre en droit interne, dont l'article 41§2 dresse une liste non exhaustive.

Sans préjudice des garanties procédurales couvertes par le droit de l'Union, l'article 41§3 prévoit qu'en toute circonstance, toute partie à une procédure du Parquet européen jouit également de tous les droits procéduraux que le droit interne applicable lui accorde, y compris la possibilité de présenter des éléments de preuve, de demander la désignation d'experts ou une expertise et l'audition de témoins, et de demander que le Parquet européen obtienne de telles mesures au nom de la défense.

Aux termes de l'article 42§1, il appartient en principe aux juridictions nationales de soumettre à leur contrôle les actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers conformément aux procédures prévues par leur droit national. Il en va de même lorsque le Parquet européen s'abstient d'adopter de tels actes alors qu'il était légalement tenu de le faire en application du règlement.

Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 42 détaillent les conditions dans lesquelles la Cour de Justice est néanmoins compétente, soit à titre préjudiciel, conformément à l'article 267 du TFUE, soit dans le cadre d'un recours en annulation, conformément à l'article 263, alinéa 4, du TFUE.

Lorsque la Cour de justice statue à titre préjudiciel, sa compétence est restreinte à l'appréciation de :

- la validité des actes de procédure du Parquet européen soulevée devant une juridiction nationale directement sur la base du droit de l'Union ;
- l'interprétation ou la validité des dispositions du droit de l'Union, y compris le règlement ;
- l'interprétation des articles 22 et 25 du règlement concernant tout conflit de compétence entre le Parquet européen et les autorités nationales compétentes.

Sont également soumises au contrôle de la Cour de justice saisie sur le fondement de l'article 263, alinéa 4, du TFUE :

- Par dérogation à la compétence des juridictions nationales, les décisions du Parquet européen visant à classer une affaire sans suite, sous réserve qu'elles soient contestées sur le fondement du droit de l'Union ;
- Les décisions du Parquet européen qui affectent les droits des personnes en matière de protection des données et celles qui ne constituent pas des actes de procédures.

A la lecture combinée des paragraphes 4 à 7 de l'article 42, la Cour de justice est aussi compétente lorsqu'elle est saisie, d'une part, sur le fondement des articles 268, 270 et 272 du TFUE et, d'autre part, pour statuer sur la révocation du chef du Parquet européen ou des procureurs européens.

1.1.4. Articulation des compétences entre le parquet européen et les autorités nationales

A - Échanges d'information entre le parquet européen et les autorités nationales.

Les transmissions d'informations concernent principalement les échanges suivants, qui sont différenciés selon qu'ils émanent des autorités nationales ou du Parquet européen.

➤ *Circuit d'information des autorités nationales au Parquet européen*

L'article 24§1 prévoit que les institutions, organes et organismes de l'Union et les autorités nationales informent le Parquet européen de tout comportement délictueux à l'égard duquel celui-ci pourrait exercer sa compétence.

Parallèlement l'article 24 §2, 3 et 5 prévoit que les autorités judiciaires ou répressives d'un Etat membre informent le Parquet européen des enquêtes ouvertes susceptibles de le concerner afin que celui-ci puisse exercer ou non son droit d'évocation. Il en est de même des enquêtes ouvertes pour lesquelles le Parquet européen pourrait ne pas exercer sa compétence au vu de l'article 25§3¹⁵.

En vertu de l'article 27§7, lorsque le parquet européen a informé les autorités nationales qu'il n'exercerait pas sa compétence, les autorités nationales doivent en retour l'informer de tout élément nouveau susceptible de l'amener à revoir sa décision.

➤ *Circuit d'information du Parquet européen aux autorités nationales*

Le parquet européen informe les autorités nationales de toute décision d'ouvrir (26 §2) ou de ne pas ouvrir d'enquête (24§7) ainsi que toute décision relative à l'exercice ou non de sa compétence (25§5, 26§7, 27§1 et 7).

Il informe également les autorités nationales de toute infraction ne relevant pas de sa compétence en vertu de l'article 24§8.

Le parquet européen, peut, en vertu de l'article 24§9 et 10 faire toute demandes d'informations complémentaires aux autorités nationales.

Lorsque le parquet européen apprend qu'une enquête liée à une infraction pénale à l'égard de laquelle il pourrait être compétent a déjà été ouverte par les autorités compétentes d'un Etat membre, il en informe sans tarder ces autorités en vertu de l'article 27§3 du règlement.

En application de l'article 28§4, le Parquet européen informe également les autorités nationales compétentes lorsqu'il prend la décision de conduire personnellement l'enquête.

En cas de poursuite devant les juridictions nationales, la décision de poursuite est portée à la connaissance des autorités nationales compétentes par le Bureau central « *si nécessaire aux fins de recouvrement, de suivi administratif ou de contrôle* » en application de l'article 36 §6.

Enfin, l'article 39§4 prévoit que lorsqu'une affaire est classée sans suite, le parquet européen le notifie officiellement aux autorités nationales.

B - Mécanismes de consultation entre le Parquet européen et les autorités nationales

Plusieurs mécanismes de consultation des autorités nationales par le parquet européen sont prévus par le règlement :

¹⁵ Cf. supra 1.1.2. A.

L'article 25§2 du règlement prévoit que pour exercer sa compétence dans les procédures relatives à des préjudices inférieurs à 10 000 euros, le parquet européen consulte s'il y a lieu les autorités nationales pour déterminer si les critères de compétences relatifs aux répercussions du dossier à l'échelle de l'Union ou à l'implication des fonctionnaires, agent ou membre des institutions de l'Union, sont remplis.

Par ailleurs, le parquet européen s'abstient d'exercer sa compétence, uniquement après consultation des autorités nationales pour les cas d'infractions « *pénales indissociablement liées* » plus sévèrement réprimées ou d'infractions causant un préjudice aux intérêts financiers de l'Union moindre que celui qui serait causé à une autre victime (25 §3 et 4).

Dans le cadre de l'exercice de son droit d'évocation prévu à l'article 27, le parquet européen consulte s'il y a lieu les autorités compétentes de l'Etat membre en vertu du paragraphe 4 de cet article.

Lorsque le collège estime, concernant des infractions ayant causé ou susceptible de causer un préjudice inférieur à 100 000 euros aux intérêts de l'Union, qu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir une enquête, il formule des orientations générales au procureur européen délégué lui permettant de décider de se saisir ou non de l'affaire. Dans ce cas de figure, il est prévu, conformément à l'article 27§8 que ces orientations générales comprennent une indication de l'engagement des autorités nationales compétentes de prendre toutes les mesures nécessaires pour réparer intégralement le préjudice causé aux intérêts financiers de l'Union. En ce sens, les autorités nationales ont donc été préalablement consultées.

Avant de décider d'un classement sans suite dans la situation des infractions connexes et des infractions causant un préjudice aux intérêts financiers de l'Union moindre que celui causé à une autre victime, le parquet européen consulte les autorités nationales en application de l'article 39§3.

Avant de décider d'appliquer une procédure simplifiée aux infractions causant un préjudice aux intérêts financiers de l'Union moindre que celui causé à une autre victime, le parquet européen consulte les autorités nationales chargées des poursuites (40 §1).

C - Une obligation générale d'assistance des autorités nationales dans l'exercice des prérogatives du parquet européen

L'article 5§6 prévoit que « *Les autorités nationales compétentes prêtent au Parquet européen une assistance et un soutien actifs dans ses enquêtes et poursuites* ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

1.2.1. Cadre constitutionnel

A - Cadre constitutionnel relatif à la compatibilité du Parquet européen avec le principe de souveraineté nationale

Le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé à diverses reprises sur la compatibilité avec le principe de la souveraineté nationale des instruments de coopération policière et judiciaire en matière pénale créés par des conventions internationales conclues par la France.

Il a ainsi jugé que la loi autorisant la ratification de la convention franco-allemande signée le 24 octobre 1974 additionnelle de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 n'apportait : « aucune atteinte à la règle qui découle du principe de la souveraineté nationale, selon laquelle les autorités judiciaires françaises, telles qu'elles sont définies par la loi française, sont seules compétentes pour accomplir en France, dans les formes prescrites par cette loi, les actes qui peuvent être demandés par une autorité étrangère au titre de l'entraide judiciaire en matière pénale »¹⁶.

Par la suite, le Conseil s'est prononcé sur la conformité à la Constitution de la procédure de poursuite transfrontalière régie par l'article 41 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985. Il a ainsi considéré que cette procédure ne procédait pas à un transfert de souveraineté, dès lors qu'elle n'était ni générale ni discrétionnaire¹⁷.

Saisi de la question de la conformité à la Constitution de la loi autorisant la ratification du traité portant statut de la Cour pénale internationale signé à Rome le 18 juillet 1998, le Conseil constitutionnel a déclaré que la ratification du traité portant statut de la Cour pénale internationale devait être précédée d'une révision de la Constitution. Dans sa décision du 22 janvier 1999, il a ainsi estimé que les stipulations du traité portant statut de la Cour étaient de nature à porter atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale aux motifs :

- « que la Cour pénale internationale pourrait être valablement saisie du seul fait de l'application d'une loi d'amnistie ou des règles internes en matière de prescription ; qu'en pareil cas, la France, en dehors de tout manque de volonté ou d'indisponibilité de l'État, pourrait être conduite à arrêter et à remettre à la Cour une personne à raison de faits couverts, selon la loi française, par l'amnistie ou la prescription ; qu'il serait, dans ces conditions, porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ; »

¹⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 80-116 DC du 17 juillet 1980, considérant 4.

¹⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, considérant 38 : « Considérant que la procédure de poursuite transfrontalière régie par l'article 41 de la convention et dont les modalités d'exercice ont fait l'objet d'une déclaration du Gouvernement de la République sur le fondement du paragraphe 9 de l'article 41, n'est ni générale, ni discrétionnaire ; que cette procédure n'est applicable qu'à des hypothèses où il y a soit des infractions flagrantes d'une particulière gravité, soit une volonté de la part de la personne poursuivie de se soustraire à la justice de son pays ; que les agents poursuivants ne disposent en aucun cas du droit d'interpellation ; que l'entrée dans les domiciles et les lieux non accessibles au public leur est interdite ; ».

- « qu'en application du 4 de l'article 99 du statut, le procureur peut, en dehors même du cas où l'appareil judiciaire national est indisponible, procéder à certains actes d'enquête hors la présence des autorités de l'État requis et sur le territoire de ce dernier ; qu'il peut notamment recueillir des dépositions de témoins et "inspecter un site public ou un autre lieu public"; qu'en l'absence de circonstances particulières, et alors même que ces mesures sont exclusives de toute contrainte, le pouvoir reconnu au procureur de réaliser ces actes hors la présence des autorités judiciaires françaises compétentes est de nature à porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale »¹⁸.

Cette révision est intervenue par la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 qui a ainsi prévu dans l'article 53-2 de la Constitution que « *La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998* ».

S'agissant plus particulièrement du Parquet européen, le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé à deux reprises sur la conformité à la Constitution des projets de traités prévoyant la possibilité de l'instituer.

Par deux décisions du 19 novembre 2004 et du 20 décembre 2007¹⁹, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution de projets de traités prévoyant la possibilité d'instituer un parquet européen et a conclu, dans la ligne de sa jurisprudence antérieure, à la nécessité d'une réforme préalable de la Constitution. Dans sa décision de novembre 2004, le Conseil a jugé qu'appelle une révision de la Constitution, eu égard à la portée que revêt une telle disposition pour l'exercice de la souveraineté nationale, l'article III-274 du traité établissant une Constitution pour l'Europe relatif à la création d'un Parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions²⁰.

Le Conseil constitutionnel a confirmé son analyse dans la décision de 2007 relative au traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. Appelle « *une révision de la Constitution, eu égard à la portée que revêt une telle disposition pour l'exercice de la souveraineté nationale, l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui, d'une part, prévoit que le Conseil peut, à l'unanimité, instituer un Parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions et, d'autre part, organise les modalités selon lesquelles, à défaut d'unanimité, une telle création peut néanmoins avoir lieu* »²¹.

La révision constitutionnelle est intervenue consécutivement à ce deuxième avis par le vote de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution qui a inséré, à l'article 88-1 de la Constitution, une référence directe au traité de Lisbonne qui prévoyait la possibilité d'instituer le Parquet européen : « *La République participe à l'Union*

¹⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, considérants 34 et 38.

¹⁹ Décisions n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 relative au traité établissant une Constitution pour l'Europe et n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007 relative au traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

²⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, considérant 28.

²¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2007-560 DC du 20 décembre, considérant 19.

européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. »

Dans le cadre de l'examen de la loi relative à la protection des données personnelles²², le Conseil constitutionnel²³ a précisé l'étendue de son contrôle sur les lois ayant pour objet d'adapter le droit interne à un règlement de l'Union européenne, en considérant : « *En premier lieu, la transposition d'une directive ou l'adaptation du droit interne à un règlement ne sauraient aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti. En l'absence de mise en cause d'une telle règle ou d'un tel principe, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour contrôler la conformité à la Constitution de dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive ou des dispositions d'un règlement de l'Union européenne. En second lieu, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En conséquence, il ne saurait déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ou le règlement auquel elle adapte le droit interne. En tout état de cause, il appartient aux juridictions administratives et judiciaires d'exercer le contrôle de compatibilité de la loi au regard des engagements européens de la France et, le cas échéant, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel. ».*

Ainsi le contrôle que le Conseil constitutionnel opère sur une telle loi est un :

- contrôle restreint à l'absence de méconnaissance de l'identité constitutionnelle de la France lorsque les dispositions législatives se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions du règlement européen ;
- contrôle restreint à l'absence d'incompatibilité manifeste avec le règlement européen auquel elle adapte le droit interne ;
- en toute hypothèse, possible contrôle du respect par le législateur de l'étendue de sa compétence (vérification de l'absence d'incompétence négative).

Dans la continuité de la jurisprudence du conseil constitutionnelle, l'assemblée générale du Conseil d'Etat, dans un avis du 26 septembre 2002, a jugé qu'aucune atteinte n'était portée aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale par les dispositions de la décision-cadre du 13 juin 2002 du Conseil relative au mandat d'arrêt européen²⁴. Ces dispositions prévoyaient, d'une part, la faculté d'étendre la liste des catégories d'infractions pour lesquelles l'exigence de la double incrimination et le contrôle de celles-ci étaient supprimées, et, d'autre part, permettaient de refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen en

²² Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles.

²³ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018.

²⁴ Conseil d'Etat, section de l'intérieur, 26 septembre 2002, n° 368282.

cas d'infraction éteinte par une loi d'amnistie ou par l'effet de la prescription de l'action publique.

Sur le Parquet européen, le Conseil d'État a été saisi en 2010 d'une demande d'étude du Premier ministre, lui demandant, suite à une suggestion de l'Assemblée nationale à laquelle le Sénat s'était associé, d'envisager notamment ses implications possibles sur le droit français.

Dans cette étude²⁵, le Conseil d'Etat a estimé « *raisonnable d'estimer que les conséquences inhérentes à l'institution effective du Parquet européen, pour ce qui est de l'atteinte excessive à la souveraineté nationale, ont été nécessairement acceptées par la loi constitutionnelle du 4 février 2008, toutes les virtualités comprises dans l'article 86 TFUE étant purgées de leurs éventuels vices d'inconstitutionnalité* », sous la double réserve :

- d'une part, d'une absence de modification du champ matériel du Parquet européen,
- et d'autre part, du respect de l'ensemble des principes constitutionnels par la totalité des règlements d'application qui seront adoptés par le Conseil aux fins de permettre son institution effective.

B - Cadre constitutionnel relatif au statut du parquet français

Aux termes du premier alinéa de l'article 64 de la Constitution : « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* ».

Dans sa décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017²⁶, le Conseil constitutionnel a considéré « *que la Constitution consacre l'indépendance des magistrats du parquet, dont découle le libre exercice de leur action devant les juridictions, que cette indépendance doit être conciliée avec les prérogatives du Gouvernement et qu'elle n'est pas assurée par les mêmes garanties que celles applicables aux magistrats du siège* ». Il a jugé que les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature qui placent les magistrats du parquet sous l'autorité du garde des sceaux, ce qui se manifeste dans le code de procédure pénale à travers les instructions générales qu'il peut leur donner :

- assurent une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire consacré à l'article 64 de la Constitution et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution pour déterminer et conduire la politique, notamment pénale, de la Nation,
- et qu'elles ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs, ni le droit à un procès équitable ni les droits de la défense ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit²⁷.

²⁵ Conseil d'Etat, Réflexions sur l'institution d'un parquet européen, 24 février 2011.

²⁶ Décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017 Union syndicale des magistrats [Indépendance des magistrats du parquet], considérants 9 puis 11 à 15.

²⁷ « 11. Cette autorité se manifeste notamment par l'exercice d'un pouvoir de nomination et de sanction du garde des sceaux à l'égard des magistrats du parquet. En application de l'article 28 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, les décrets portant nomination aux fonctions de magistrat du parquet sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, après avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. En application de l'article 66 de la même ordonnance, la décision de sanction d'un magistrat du parquet est prise par le garde des sceaux après avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. Par ailleurs, en application du deuxième alinéa de l'article 30 du code de procédure pénale, le ministre de la justice peut adresser aux magistrats du ministère public des instructions générales de politique

C - Cadre constitutionnel relatif au principe de séparation des fonctions d'investigations, de poursuite et de jugement

Le principe de séparation des fonctions d'investigation, de poursuite et de jugement repose sur la nécessité de garantir à la fois la liberté individuelle et l'impartialité de la justice.

Le principe de séparation des fonctions comporte ainsi deux aspects distincts :

- comme principe d'organisation judiciaire tendant à protéger la liberté individuelle, il tend à exclure qu'un même organe puisse se voir attribuer plusieurs fonctions par le législateur ;
- comme principe statutaire tendant à garantir l'impartialité des magistrats, il tend à exclure qu'un magistrat ayant exercé une fonction puisse ultérieurement en exercer une autre dans la même affaire.

Cette double justification se retrouve dans les décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme.

En matière de délits et de crimes, le Conseil constitutionnel a jugé que la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement concourt à la sauvegarde de la liberté individuelle²⁸.

Le Conseil constitutionnel érige par ailleurs le principe d'impartialité au rang de principe à valeur constitutionnelle qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789²⁹. Comme le principe d'indépendance, cette exigence constitutionnelle est « *indissociable de l'exercice de fonctions juridictionnelles* »³⁰. Le contrôle de ce principe trouve prioritairement sa place dans le cadre d'un contrôle *in concreto*, en particulier, en fonction de la nature du litige, et a été abondamment exercé vis-à-vis des autorités administratives indépendantes. Le Conseil constitutionnel considère, dans ce cadre, au moins implicitement, que la séparation des fonctions n'a pas nécessairement à être organique mais peut être simplement fonctionnelle³¹.

pénale, au regard notamment de la nécessité d'assurer sur tout le territoire de la République l'égalité des citoyens devant la loi. Conformément aux dispositions des articles 39-1 et 39-2 du même code, il appartient au ministère public de mettre en œuvre ces instructions.

12. En application du troisième alinéa de ce même article 30, le ministre de la justice ne peut adresser aux magistrats du parquet aucune instruction dans des affaires individuelles. En vertu de l'article 31 du même code, le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu. En application de l'article 33, il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice. L'article 39-3 confie au procureur de la République la mission de veiller à ce que les investigations de police judiciaire tendent à la manifestation de la vérité et qu'elles soient accomplies à charge et à décharge, dans le respect des droits de la victime, du plaignant et de la personne suspectée. Conformément à l'article 40-1 du code de procédure pénale, le procureur de la République décide librement de l'opportunité d'engager des poursuites.

13. Enfin, il résulte des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 que, devant toute juridiction, la parole des magistrats du parquet à l'audience est libre. »

²⁸ Cons. const., 2 février 1995, n° 95-360 DC, cons. 5.

²⁹ Cons. const., 28 décembre 2006, n° 2006-545 DC, cons. 24.

³⁰ Cons. const., 25 mars 2011, n° 2010-110 QPC, cons. 3 et 20 mars 2015, n° 2014-457 QPC, cons. 4.

³¹ Cons. const., 12 octobre 2012, n° 2012-280 QPC.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est particulièrement développée s'agissant de la séparation des fonctions de poursuite et de jugement, d'une part, et de la séparation des fonctions d'instruction et de jugement, d'autre part.

Le Conseil constitutionnel a expressément jugé que la séparation des fonctions de poursuite et de jugement s'imposait aux autorités administratives indépendantes exerçant des fonctions de jugement dans sa décision du 2 décembre 2011 relative au pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire. A la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme pour avoir manqué à ses exigences d'impartialité³², le Conseil a déclaré contraires à la Constitution les dispositions législatives organisant la Commission bancaire sans séparer en son sein les fonctions de poursuite et de jugement des manquements des établissements de crédit³³. Le Conseil d'État a appliqué la même grille d'analyse à l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles³⁴.

En outre, le Conseil constitutionnel interdit en principe le cumul des fonctions d'instruction et des fonctions de jugement, en matière répressive. Il considère à cet égard que le principe d'impartialité s'oppose à ce que le même juge qui a instruit une affaire participe à son jugement³⁵.

Le Conseil constitutionnel a déclaré incompatible avec le principe d'impartialité le cumul par un même juge - en l'occurrence, le juge des enfants - des fonctions d'instruction, lui permettant d'accomplir toutes diligences utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et de renvoyer le mineur devant le tribunal pour enfants alors qu'il assure la présidence de cette formation de jugement³⁶. L'incompatibilité avec la participation au jugement de l'affaire résidait tout particulièrement dans la direction d'enquête sur les faits reprochés au mineur et le pré-jugement qu'impliquait nécessairement la décision de renvoi du mineur devant le tribunal pour enfants. En revanche, le principe d'impartialité ne fait pas obstacle à ce que le juge des enfants qui a instruit la procédure puisse prononcer, à l'issue de l'instruction, des mesures d'assistance, de surveillance et d'éducation, qui ne sont pas des peines³⁷.

La problématique du cumul des fonctions d'instruction et de jugement est apparue dans la jurisprudence du Conseil d'Etat à propos de la participation du rapporteur au délibéré devant le conseil de discipline de la gestion financière.

Cette participation est admise lorsque le rapporteur exerce, dans le cadre de l'instruction, des pouvoirs que la formation de jugement pourrait elle-même exercer, à l'exclusion toutefois de toute fonction d'accusation ou de poursuite. Le rapporteur peut dès lors participer au délibéré sous réserve qu'il ne soit pas à l'origine de la saisine et qu'il ne soit pas habilité à participer à

³² CEDH, 11 juin 2009, *Dubus SA c/ France*, n° 5242/04.

³³ Cons. const., 2 décembre 2011, n° 2011-200 QPC.

³⁴ CE, 22 décembre 2011, *Union mutualiste générale de prévoyance*, n° 323612.

³⁵ Cons. const., 4 mai 2018, n° 2018-704 QPC.

³⁶ Cons. const., 8 juillet 2011, n° 2011-147 QPC, cons. 11.

³⁷ Cons. const., 8 juillet 2011, n° 2011-147 QPC, cons. 11.

la formulation des griefs, à modifier le champ de la saisine de la juridiction, à classer l'affaire ou à ordonner des mesures de contrainte à l'égard des parties³⁸.

Cette jurisprudence a été transposée aux autorités administratives indépendantes dotées d'un pouvoir de sanction³⁹ et confirmée, par la suite, par la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁰.

Enfin, s'agissant de la saisine d'office, le Conseil constitutionnel juge qu'en principe, une juridiction ne saurait disposer de la faculté d'introduire spontanément une instance au terme de laquelle elle prononce une décision revêtue de l'autorité de chose jugée⁴¹. Il ressort de cette même décision qu'hormis les hypothèses dans lesquelles la juridiction est saisie de plein droit dans les cas définis par la loi, cette interdiction revêt un caractère général et absolu lorsque la juridiction est amenée à prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition.

Le Conseil constitutionnel a admis, dans ce cadre, que le juge de l'application des peines se saisisse d'office pour modifier, ajourner, retirer ou révoquer les mesures relevant de sa compétence à condition qu'il agisse dans un cadre déterminé par la juridiction de jugement et qu'il met en œuvre les peines qu'elle a prononcées⁴².

Les juridictions administratives et judiciaires se livrent quant à elles à une appréciation *in concreto* de la faculté par une juridiction de se saisir d'office⁴³.

D - Cadre constitutionnel relatif aux actes d'enquête du parquet nécessitant l'intervention du juge

En application du principe de séparation des fonctions d'investigations, de poursuite et de jugement, le Conseil constitutionnel peut ainsi lier l'intervention du juge judiciaire à la protection des libertés fondamentales de l'individu autres que le droit de ne pas être arbitrairement détenu consacré à l'article 66 de la Constitution.

Ainsi, le Conseil a, dans sa décision du 2 mars 2004, placé, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle :

- d'une part, les perquisitions, visites domiciliaires et saisies de nuit dans le cas de crimes et délits particulièrement graves relevant de la criminalité et de la délinquance organisée qui viennent d'être commis⁴⁴ ; et
- d'autre part, les enregistrements de paroles et d'images pour les mêmes infractions⁴⁵.

³⁸ CE, 31 mars 2004, *Sté Etna finance et Parent*, n° 243579.

³⁹ CE, Ass., 3 décembre 1999, *Didier*, n° 207434.

⁴⁰ CEDH, 27 juillet 2002, *Didier c/ France*, n° 58188/00.

⁴¹ Cons. const., 10 novembre 2017, n° 2017-671 QPC, cons. 6.

⁴² Cons. const., 10 novembre 2017, n° 2017-671 QPC, cons. 9.

⁴³ CE, sect., 20 octobre 2000, n° 180122, *Sté Habib Bank limited* ; Cass. 1^{ère} civ., 13 nov. 1996, n° 94-15.252.

⁴⁴ Cons. const., 2 mars 2004, n° 2004-492 DC : il a validé la réalisation de perquisitions, dans le cadre d'une enquête préliminaire, avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention, pour toute infraction punie d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à cinq ans.

⁴⁵ Cons. const., 2 mars 2004, n° 2004-492 DC : le Conseil constitutionnel a validé les écoutes réalisées dans le cadre de l'enquête en matière de criminalité organisée et dans le cadre de l'instruction pour toute infraction punie

En 2004, le Conseil a validé la réalisation des perquisitions en préliminaire avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention, au motif « *que les opérations en cause ne pourront être effectuées sans l'assentiment de la personne chez qui elles ont lieu que sur décision du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance, à la requête du procureur de la République ; qu'elles doivent être justifiées par la nécessité de rechercher les auteurs d'infractions punies d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à cinq ans; qu'elles ne pourront être effectuées de nuit que dans des locaux autres que d'habitation et sur décision du même magistrat du siège pour l'une des infractions énumérées à l'article 706-73* »⁴⁶.

Dans sa décision du 25 mars 2014 relative à la géolocalisation, le Conseil a jugé que « *si le législateur peut prévoir des mesures d'investigation spéciales en vue de constater des crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulières, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs, c'est sous réserve, d'une part, que les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées et, d'autre part, que ces mesures soient conduites dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire à qui il incombe en particulier de garantir que leur mise en œuvre soit nécessaire à la manifestation de la vérité* »⁴⁷. Dans cette décision, le Conseil a admis la conformité à la Constitution d'une géolocalisation uniquement autorisée par le parquet durant quinze jours.

Le Conseil s'est également fondé sur la gravité des infractions retenues mais aussi sur les garanties encadrant la mise en œuvre des mesures (durée limitée de la mesure et autorisation et contrôle d'une autorité judiciaire), pour valider en 2004 les écoutes réalisées lors d'une enquête en matière de délinquance organisée, puis en 2013⁴⁸ et en 2014⁴⁹, l'extension du champ d'application de plusieurs techniques spéciales d'enquêtes dont les écoutes aux escroqueries en bande organisée et en matière de délits de corruption ou de trafic d'influence, de fraude fiscale aggravée ou des délits douaniers punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans.

Enfin, dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019⁵⁰, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice relatives à la géolocalisation et aux perquisitions conformes à la Constitution, et celles relatives à l'extension des possibilités de recours aux interceptions de correspondances et aux

d'au moins deux ans d'emprisonnement. Il a déclaré en outre la sonorisation et la captation d'images sans le consentement des intéressés conforme à la Constitution, au regard des conditions et des garanties prévues par le législateur, sous réserve de considérer que lorsque le législateur dispose que seules les images ou conversations enregistrées utiles à la manifestation de la vérité sont décrites ou transcrites, il a nécessairement entendu que les séquences de la vie privée étrangères aux infractions en cause ne puissent en aucun cas être conservées dans le dossier de la procédure.

⁴⁶ Cons. const., 2 mars 2004, n° 2004-492 DC, cons. 50-51.

⁴⁷ Cons. const., 25 mars 2014, n° 2014-693 DC.

⁴⁸ Cons. const., 4 décembre 2013, n° 2013-679 DC, cons. 75.

⁴⁹ Cons. const., 9 octobre 2014, n° 2014-420/421 DC, cons. 18 à 24.

⁵⁰ Cons. const., 23 mars 2019, n° 2019-778 DC, cons. 148-150 ; cons. 192-193.

techniques spéciales d'enquête contraires à la Constitution, et en particulier aux droit au respect de la vie privée, au secret des correspondances et à l'inviolabilité du domicile.

Le Conseil a ainsi censuré le recours dans le cadre d'une enquête de flagrance ou préliminaire :

- à des écoutes pour toute infraction punie d'au moins trois ans d'emprisonnement,
- à des techniques spéciales d'enquête pour tout crime,

mesures qui ne sont actuellement applicables qu'aux seules infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisées.

Le Conseil a jugé que le législateur a permis le recours à ces mesures :

- pour des infractions ne présentant pas nécessairement un caractère de particulière gravité et complexité,
- et sans l'assortir des garanties permettant un contrôle suffisant par le juge des libertés et de la détention du maintien du caractère nécessaire et proportionné de ces mesures durant leur déroulé.

Le Conseil a particulièrement critiqué, tant pour les écoutes que pour les techniques spéciales d'enquête, le fait que le juge des libertés et de la détention n'a pas accès à l'ensemble des éléments de la procédure, dès lors qu'il :

- n'a pas accès aux procès-verbaux réalisés dans le cadre de l'enquête en cours autres que ceux pris en application des articles 100-3 à 100-8 du Code de procédure pénale pour les écoutes ou dressés en exécution de sa décision pour les techniques spéciales d'enquête,
- et n'est pas informé du déroulé de l'enquête en ce qui concerne les investigations autres que les actes accomplis en exécution de sa décision⁵¹.

Pour les écoutes, le Conseil a également fondé sa censure sur le fait que le juge des libertés et de la détention ne peut pas ordonner la cessation de la mesure.

Dans le commentaire de la décision du Conseil, il est expressément indiqué qu'« aucune exigence constitutionnelle n'impose que le juge ordonnant des interceptions téléphoniques soit chargé de la direction de l'enquête. En revanche, si une mesure d'interception

⁵¹ Considérant 144 pour les écoutes : « En deuxième lieu, cette autorisation est délivrée, à la requête du procureur de la République, par le juge des libertés et de la détention. Toutefois, alors que son autorisation est donnée pour une durée d'un mois, les dispositions légales ne prévoient pas l'accès du juge des libertés et de la détention à l'ensemble des éléments de la procédure. Ainsi, il n'a pas accès aux procès-verbaux dressés dans le cadre de l'enquête en cours autres que ceux pris en application des articles 100-3 à 100-8 du code de procédure pénale et n'est pas informé du déroulé de l'enquête en ce qui concerne les investigations autres que la mesure d'interception de correspondances. Enfin, les dispositions législatives ne prévoient pas que le juge peut ordonner la cessation de la mesure d'interception, notamment s'il estime que celle-ci n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité. »

Considérant 163 pour les TSE : « En troisième lieu, cette autorisation est délivrée, à la requête du procureur de la République, par le juge des libertés et de la détention. Toutefois, si le juge des libertés et de la détention peut ordonner à tout moment l'interruption des techniques spéciales d'enquête, les dispositions légales ne prévoient pas qu'il peut accéder à l'ensemble des éléments de la procédure. Ainsi, alors que son autorisation est donnée pour une durée d'un mois, il n'a pas accès aux procès-verbaux réalisés dans le cadre de l'enquête en cours autres que ceux dressés en exécution de sa décision et n'est pas informé du déroulé de l'enquête en ce qui concerne les investigations autres que les actes accomplis en exécution de sa décision. »

téléphonique peut être ordonnée pour une infraction ne présentant pas un critère de particulière gravité et complexité, le juge l'ordonnant doit disposer des pouvoirs lui permettant de s'assurer, durant le déroulé de cette mesure, que celle-ci demeure nécessaire et proportionnée ».

Le Conseil a suivi un raisonnement similaire pour les techniques spéciales d'enquête : *« le législateur a autorisé le recours à des techniques d'enquête particulièrement intrusives pour des infractions ne présentant pas nécessairement un caractère de particulière complexité, sans assortir ce recours des garanties permettant un contrôle suffisant par le juge du maintien du caractère nécessaire et proportionné de ces mesures durant leur déroulé ».*

Ainsi l'intensité du contrôle du juge des libertés et de la détention est fonction de la gravité et/ou de la complexité des infractions concernées.

Enfin, dans sa décision relative à la dispositions de la loi de programmation 2018-2022, le Conseil n'a pas censuré le recours aux techniques spéciales d'enquête (sonorisation et captation d'images, captation de données informatiques, Imsi-catcher...) en matière de criminalité organisée, que ce soit dans le cadre d'une enquête avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention⁵² ou d'une instruction avec celle du juge d'instruction. Il peut donc en être légitimement déduit que le Conseil a indirectement validé la possibilité pour le juge des libertés et de la détention d'ordonner les techniques spéciales d'enquête dans le cadre d'une enquête pour des faits de criminalité organisée.

1.2.2. Cadre conventionnel relatif au statut du parquet national

A - Cadre conventionnel relatif au statut du parquet

Dans ses arrêts du 29 mars 2010, *Medvedyev et a. c/ France*, n° 3394/03, puis du 23 novembre 2010, *Moulin c/ France*, n° 37104/06, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que l'expression « autorité judiciaire compétente » de l'article 5 de la Convention constitue un synonyme abrégé de « *juge ou (...) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires* » et que « *ce magistrat doit présenter les garanties requises d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties, ce qui exclut notamment qu'il puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale, à l'instar du ministère public, et qu'il doit avoir le pouvoir d'ordonner l'élargissement, après avoir entendu la personne et contrôlé la légalité et la justification de l'arrestation et de la détention* ».

B - Cadre conventionnel relatif au principe d'impartialité

La Cour européenne des droits de l'homme attache une importance particulière au principe d'impartialité au regard de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits

⁵² Les TSE (sonorisations et fixations images, captation de données informatiques, Imsi-Catcher...) ont été étendues au cadre de l'enquête par la loi du 3 juin 2016, qui n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel.

de l'homme et des libertés fondamentales, ci-après « Convention européenne des droits de l'homme », qui implique le droit à un procès équitable⁵³.

Ce principe trouve également sa source à l'article 14§1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 et à l'article 47§2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans sa décision *Hauschild c/ Danemark* du 24 mai 1989, la Cour européenne des droits de l'homme est passée d'un contrôle abstrait à un contrôle concret⁵⁴. En l'espèce, elle avait jugé que le seul fait qu'un membre de la juridiction de jugement ait été appelé à se prononcer sur la détention provisoire de l'accusé au cours de l'instruction ne suffisait pas à remettre en cause son impartialité.

Cet arrêt a été confirmé par la suite dans plusieurs décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'homme qui concernaient notamment la France⁵⁵.

La Cour européenne des droits de l'homme apprécie l'impartialité des tribunaux au terme d'une démarche subjective et objective. L'impartialité subjective concerne le for intérieur du juge et a pour but de déterminer si celui-ci a fait preuve de parti pris ou préjugé personnel dans l'affaire. Sous l'angle de l'impartialité objective, la Cour apprécie si, au-delà du comportement d'un juge, il existe des « faits vérifiables », que la juridiction, notamment dans sa composition, offre des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à son impartialité⁵⁶.

L'exigence d'impartialité objective est appliquée par la Cour européenne des droits de l'homme de manière casuistique afin de ne pas compromettre le bon fonctionnement des juridictions⁵⁷.

La Cour examine en particulier la question de savoir si le lien entre les questions de fond tranchées aux différents stades de la procédure est suffisamment étroit au point de faire naître un doute sur l'impartialité du juge qui participe à la prise de décision à ces différents stades⁵⁸.

Le cumul des fonctions de poursuite et de jugement est par principe prohibé par l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁹. Tel est le cas d'un magistrat ayant déclenché des poursuites alors qu'il faisait partie du ministère public avant de siéger en formation de jugement. Une étanchéité complète entre ces deux fonctions est requise.

⁵³ CEDH, 26 octobre 1984, *De Cubber c/ Belgique*, série A n° 86.

⁵⁴ CEDH, 24 mai 1989, *Hauschildt c/ Danemark*, série A n° 154.

⁵⁵ CEDH, 22 avril 2010, *Chesne c/ France*, n° 29808/06 ; CEDH, 27 juillet 2002, *Didier c/ France*, n° 58188/00 ; CEDH, 16 décembre 1992, *Sainte Marie c/ France*, n° 12981/87.

⁵⁶ CEDH, 1er octobre 1982, *Piersack c/ Belgique*, série A n° 53, § 30 et une jurisprudence constante depuis lors, CEDH, 25 juillet 2000, n° 24954/94, n° 24971/94 et n° 24972/94, *Tierce et a. c/ Saint-Marin*, § 75.

⁵⁷ CEDH, 24 mai 1989, *Hauschildt c/ Danemark*, série A n° 154, § 49.

⁵⁸ CEDH, 24 juillet 2012, 29995/08, *Toziczka c/ Pologne*, § 36.

⁵⁹ CEDH, 1er octobre 1982, *Piersack c/ Belgique*, série A n° 53, § 30.

La Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu l'occasion d'apprécier l'impartialité objective des autorités administratives indépendantes dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. S'agissant de la Commission bancaire, après avoir constaté qu'elle exerçait deux types de fonctions (une fonction de contrôle englobant un contrôle administratif et un pouvoir d'injonction et une fonction disciplinaire) et jouissait d'un pouvoir de sanction, elle a relevé l'absence de distinction claire, dans les textes applicables, entre les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction dans l'exercice du pouvoir juridictionnel de la Commission bancaire⁶⁰. Sans remettre en cause la faculté d'auto-saisine de la Commission, elle a considéré que l'étendue de son pouvoir devait être plus précisément encadrée pour ne pas faire naître l'impression que la culpabilité a été établie dès le stade de l'ouverture de la procédure.

La Cour européenne des droits de l'homme considère également que le cumul de fonctions d'instruction et de jugement peut, en matière pénale, poser problème au regard de l'exigence d'impartialité.

La Cour a en effet jugé que : « *Le simple fait, pour un juge, d'avoir déjà pris des décisions avant le procès ne peut passer pour justifier en soi des appréhensions relativement à son impartialité. Ce qui compte est l'étendue des mesures adoptées par le juge avant le procès. De même, la connaissance approfondie du dossier par le juge n'implique pas un préjugé empêchant de le considérer comme impartial au moment du jugement sur le fond. Enfin, l'appréciation préliminaire des données disponibles ne saurait non plus passer comme préjugant l'appréciation finale. Il importe que cette appréciation intervienne avec le jugement et s'appuie sur les éléments produits et débattus à l'audience* »⁶¹.

Sur la base de cette même analyse, elle a considéré que la participation du rapporteur au délibéré du Conseil des marchés financiers ne méconnaissait pas le principe d'impartialité⁶².

La Cour européenne des droits de l'homme examine par ailleurs de manière approfondie la nature des actes d'instruction réalisés afin de déterminer si leur auteur a pris parti sur la ou les questions tranchées au fond devant la formation de jugement.

Tel est le cas :

- lorsque, en tant que juge d'instruction, le magistrat a mené à l'encontre du requérant des investigations très approfondies comprenant plusieurs interrogatoires de l'accusé, de son accusateur et de certains témoins, des expertises et interrogatoires de l'expert ainsi que deux saisies conservatoires des biens du requérant, puis a renvoyé le requérant en jugement, et que, au surplus, la condamnation se fonde sur le résultat des investigations menées par lui et non sur les propres déclarations de l'accusé⁶³.

⁶⁰ CEDH, 11 juin 2009, *Dubus SA c/ France*, n° 5242/04.

⁶¹ CEDH, 6 juin 2000, *Morel c/ France*, n° 34130/96, § 45.

⁶² CEDH, 27 juillet 2002, *Didier c/ France*, n° 58188/00.

⁶³ CEDH, 25 juillet 2000, *Tierce et a. c/ Saint-Marin*, n° 24954/94, n° 24971/94 et n° 24972/94, §§ 77-83.

En revanche, le grief tiré du manque d'impartialité d'un tribunal au sens de l'article 6, § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme doit être écarté lorsqu'un des membres de la juridiction de jugement :

- ne s'est livré à aucune appréciation quant à la culpabilité au stade de l'instruction, en se bornant à constater que les conditions formelles pour la recevabilité de la plainte pénale déposée contre le requérant étaient réunies et à écarter tout motif de rejet de la plainte⁶⁴ ;
- a entendu la partie civile à la demande du juge d'instruction et a pris des mesures à caractère préparatoire consistant à recueillir de simples renseignements pour compléter le dossier avant l'audience, sans pouvoir se former une opinion sur la culpabilité de l'intéressé avant cette audience⁶⁵ ;
- a procédé à l'audition du requérant et de deux autres inculpés, a fait citer à comparaître le premier devant lui et a délivré un mandat d'arrêt en se fondant notamment sur les propres déclarations de l'intéressé dans le cadre de dispositions précises applicables aux cas de flagrant délit⁶⁶ ;
- a procédé à l'interrogatoire de deux témoins lors de l'instruction préparatoire qui n'a débouché sur aucune appréciation des éléments produits, ni une quelconque conclusion quant au rôle du requérant⁶⁷.

Le simple fait de prendre des décisions relatives à la détention provisoire d'une personne n'empêche pas de participer à la formation de jugement sous réserve que les questions que le magistrat doit trancher avant les débats ne se confondent pas avec celles qui dicteront son jugement final⁶⁸.

La Cour retient la violation de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme concernant l'impartialité tant d'un seul magistrat⁶⁹ que de plusieurs magistrats⁷⁰ au sein d'une juridiction collégiale qui ont participé à différents stades de la procédure.

V. aussi CEDH, 2 mars 2010, n° 54729/00, *Adamkiewicz c/ Pologne* (cas où le juge d'instruction avait renvoyé le prévenu devant la formation de jugement en indiquant qu'il était l'auteur des faits).

⁶⁴ CEDH, 22 juillet 2008, *Gomez de Liano Y Botella c/ Espagne*, n° 21369/04, § 66.

⁶⁵ CEDH, 24 février 1993, *Fey c/ Autriche*, n° 14396/88, § 31 à 36.

⁶⁶ CEDH, 26 février 1993, *Padovani c/ Italie*, n° 13396/87, § 28 et 29.

⁶⁷ CEDH, 22 février 1996, *Bulut c/ Autriche*, n° 17358/90, § 33 et 34.

⁶⁸ CEDH, 24 août 1993, *Nortier c/ Pays-Bas*, n° 13924/88, § 34 à 37 (cas dans lequel avait également été demandé un examen psychiatrique de l'intéressé) ; CEDH, 24 mai 1989, *Hauschildt c/ Danemark*, 10486/83, § 50-53 et CEDH, 22 avril 2010, n° 29808/06, *Chesne c/ France*, § 37 : cette circonstance ne peut légitimer des appréhensions quant à l'impartialité du juge que dans des circonstances particulières. Il en est ainsi lorsque les dispositions légales appliquées supposent de la part du magistrat la conviction d'une culpabilité très claire ou si la motivation retenue par le juge constitue davantage une idée préconçue sur la culpabilité du requérant qu'une simple description d'un état de suspicion.

⁶⁹ CEDH, 28 février 2006, *Ferragut Pallach c/ Espagne*, n° 1182/03 ; CEDH, 2 mars 2000, *Garrido Guerrero c/ Espagne*, n° 43715/98.

⁷⁰ CEDH, 22 juillet 2008, n° 21369/04, *Gomez de Liano Y Botella c/ Espagne*, § 70.

1.3. CADRE LÉGISLATIF

1.3.1. Attribution du parquet français

En application de l'article 30 du code de procédure pénale, le ministre de la justice peut adresser aux magistrats du ministère public des instructions générales de politique pénale, au regard notamment de la nécessité d'assurer sur tout le territoire de la République l'égalité des citoyens devant la loi, mais il ne peut pas leur adresser des instructions dans des affaires individuelles.

Le ministère public est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données, en vertu de l'article 33 du même code. Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice.

Les articles 34 à 38 détaillent les attributions du procureur général près la cour d'appel.

En application de l'article 34, le procureur général représente le ministère public auprès de la cour d'appel et auprès de la cour d'assises.

En vertu de l'article 35, il veille à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel et au bon fonctionnement des parquets de son ressort. A cette fin, il anime et coordonne l'action des procureurs de la République, adapte, le cas échéant, les instructions générales du ministre de la justice au contexte propre au ressort et procède à l'évaluation de leur application par les procureurs de la République. Outre les rapports particuliers qu'il établit, le procureur général adresse ainsi au ministre de la justice un rapport annuel de politique pénale sur l'application de la loi et des instructions générales ainsi qu'un rapport annuel sur l'activité et la gestion des parquets de son ressort. Il doit également annuellement informer l'assemblée des magistrats du siège et du parquet des conditions de mise en œuvre, dans le ressort, de la politique pénale et des instructions générales adressées par le ministre de la justice.

Le procureur général a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique.

Selon l'article 36, le procureur général peut enjoindre aux procureurs de la République, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le procureur général juge opportunes.

En vertu de l'article 37, le procureur général a autorité sur tous les officiers du ministère public du ressort de la cour d'appel.

Aux termes de l'article 38, il peut charger les officiers et agents de police judiciaire de recueillir tous renseignements qu'il estime utiles à une bonne administration de la justice.

Les articles 39 à 44-1 du même code précisent les attributions du procureur de la République.

En application de l'article 39, le procureur de la République représente le ministère public près le tribunal de grande instance, auprès de la cour d'assises et auprès du tribunal de police.

Conformément aux dispositions des articles 39-1 et 39-2, il appartient au procureur de la République de mettre en œuvre les instructions générales de politique pénale définies par le ministre de la justice, précisées et, le cas échéant, adaptées par le procureur général. Outre les rapports particuliers, le procureur de la République doit ainsi adresser au procureur général un rapport annuel de politique pénale sur l'application de la loi et des instructions générales ainsi qu'un rapport annuel sur l'activité et la gestion de son parquet. Il doit également informer annuellement l'assemblée des magistrats du siège et du parquet des conditions de mise en œuvre, dans le ressort, de la politique pénale et des instructions générales adressées à cette fin par le ministre de la justice.

Le procureur de la République anime et coordonne également dans le ressort de son tribunal la politique pénale de prévention de la délinquance. A cette fin, il est consulté par le représentant de l'Etat dans le département avant que ce dernier n'arrête le plan de prévention de la délinquance.

L'article 39-3 confie au procureur de la République la mission de contrôler la légalité des moyens mis en œuvre par les enquêteurs, la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits, l'orientation donnée à l'enquête ainsi que la qualité de celle-ci. Il veille ainsi à ce que les investigations de police judiciaire tendent à la manifestation de la vérité et qu'elles soient accomplies à charge et à décharge, dans le respect des droits de la victime, du plaignant et de la personne suspectée.

Conformément aux articles 40 et 40-1, le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et décide librement de l'opportunité d'engager des poursuites. En application de l'article 40-2, il doit aviser les plaignants, victimes et autorités à l'origine du signalement, des poursuites, des mesures alternatives aux poursuites ou du classement sans suite décidés.

Cette décision de classement sans suite du procureur de la République peut faire l'objet d'un recours hiérarchique devant le procureur général. En effet en vertu de l'article 40-3, toute personne ayant dénoncé des faits au procureur de la République peut former un recours auprès du procureur général contre la décision de classement sans suite prise à la suite de cette dénonciation. Le procureur général peut alors enjoindre au procureur de la République d'engager des poursuites, ou estimer le recours infondé.

L'article 41 détaille le rôle de directeur d'enquête du procureur de la République qui procède à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale et dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal.

Les articles 41-1 et suivants détaillent notamment les mesures alternatives aux poursuites, la convention judiciaire d'intérêt public, la composition pénale et le droit de requérir la force publique.

En vertu de l'article 44, le procureur de la République a autorité sur les officiers du ministère public près les tribunaux de police de son ressort. Il peut leur dénoncer les contraventions

dont il est informé et leur enjoindre d'exercer des poursuites. Il peut aussi, le cas échéant, requérir l'ouverture d'une information.

1.3.2. Présentation de la phase d'investigation en droit français

En droit français, la phase d'enquête peut être menée soit sous la direction du parquet soit, lorsqu'une instruction est ouverte, sous la direction d'un juge d'instruction.

A - Enquête menée sous la direction du parquet

L'enquête menée sous la direction du parquet peut être menée soit lors d'une enquête de flagrance soit lors d'une enquête préliminaire.

➤ *Enquête de flagrance*

L'enquête de flagrant délit est régie aux articles 53 et suivants du code de procédure pénale. La situation d'urgence générée par le crime ou le délit flagrant, exige une réponse de police judiciaire sous forme d'investigations coercitives.

L'article 53 du code de procédure pénale définit en son premier alinéa la notion de flagrance.

Le deuxième et troisième alinéa de cet article en délimite la durée. Depuis la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, la durée de l'enquête de flagrance a été limitée à huit jours. La loi du 9 mars 2004, a ajouté un délai supplémentaire de 8 jours lorsque des investigations plus poussées sont nécessaires, lorsqu'il s'agit d'une enquête sur un crime ou un délit puni d'une peine supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement.

Coercitive, l'enquête de flagrant délit n'est légalement prévue que pour répondre à des infractions ayant atteint un certain niveau de gravité. C'est pourquoi l'article 67 du code de procédure pénale énonce : « *Les dispositions des articles 54 à 66 sont applicables, au cas de délit flagrant, dans tous les cas où la loi prévoit une peine d'emprisonnement* ».

➤ *Enquête préliminaire*

L'enquête préliminaire, menée sous la direction du procureur de la République par la police judiciaire, est prévue par les articles 75 à 78 du code de procédure pénale.

Lorsqu'il donne pour instruction aux officiers de police judiciaire de procéder à une enquête préliminaire, le procureur de la République fixe le délai dans lequel cette enquête doit être effectuée. Il peut le proroger au vu des justifications fournies par les enquêteurs en application de l'article 75-1 du code de procédure pénale.

En application de l'article 76 du code de procédure pénale, l'enquête préliminaire présente un caractère non coercitif en ce sens que le consentement des personnes est requis pour que les perquisitions, visites domiciliaires et saisies puissent se réaliser. Toutefois, si les nécessités de l'enquête relative à un crime ou à un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à trois ans l'exigent, et sous réserve pour le parquet d'obtenir l'autorisation

d'un juge des libertés et de la détention, ces mesures peuvent être conduites sans le consentement de la personne qui en fait l'objet. Sous cette réserve, le procureur de la République qui a la direction de l'enquête en application des articles 12 et 41 alinéa 2 du code de procédure pénale a le droit de faire procéder lui-même à toutes constatations matérielles nécessaires, aux perquisitions, visites domiciliaires et saisies.

B - Enquête menée sous la direction du juge d'instruction

En cas de crime ou de délit complexe, le procureur de la République déclenche l'action publique en ouvrant une information judiciaire, confiée à un juge d'instruction. En application de l'article 80 du code de procédure pénale, le juge d'instruction ne peut informer qu'en vertu d'un réquisitoire introductif du procureur de la République. L'ouverture d'information est obligatoire pour les crimes et facultative pour les délits.

Le juge d'instruction, sous le contrôle de la Chambre de l'instruction, diligente les investigations et procède, conformément à l'article 81 du code de procédure pénale à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité en instruisant à charge et à décharge.

Pour ce faire, le juge d'instruction peut requérir par commission rogatoire, conformément à l'article 151 du code de procédure pénale, tout officier de police judiciaire pour procéder aux actes d'information qu'il estime nécessaire. Il ordonne les différentes mesures d'enquête lui-même, sans avoir besoin d'une autorisation du juge des libertés et de la détention, y compris pour les mesures portant atteinte à la vie privée et à la propriété.

Lors de l'information judiciaire, lorsqu'il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteur ou complice, à la commission d'une infraction dont il est saisi, le juge d'instruction met en examen la personne suspectée en application de l'article 80-1 du code de procédure pénale et à l'issue d'un interrogatoire de première comparution.

Durant la phase d'instruction, le juge d'instruction peut placer sous contrôle judiciaire, sous assignation à résidence la personne mise en examen, ou saisir le juge des libertés et de la détention pour solliciter le placement en détention provisoire de la personne mise en examen en application de l'article 144 du code de procédure pénale.

La phase d'instruction est une phase d'enquête contradictoire durant laquelle les parties à l'instruction disposent de droits. La victime peut ainsi se constituer partie civile durant l'information judiciaire et solliciter notamment par demande d'acte des investigations supplémentaires au juge d'instruction.

La personne mise en examen, en application de l'article 116 du code de procédure pénale est informée de son droit de formuler des demandes d'actes ou des requêtes en annulation sur le fondement des articles 81, 82-1, 82-2, 156 et 173 du code de procédure pénale durant le déroulement de l'information.

Aussitôt que l'information lui paraît terminée, le juge d'instruction clôture les investigations en application de l'article 175 du code de procédure pénale. Après une phase ouverte aux observations et éventuelles demandes d'actes supplémentaires des parties, le juge d'instruction rend son ordonnance de règlement après un réquisitoire définitif du procureur de la République.

1.3.3. Présentation des actes d'enquête en droit français

Les règles applicables aux actes d'enquête que le procureur européen délégué est habilité à ordonner ou demander ne nécessitent pas d'adaptations procédurales particulières, le droit français étant déjà conforme aux dispositions du règlement.

Le tableau suivant présente l'état du droit positif concernant les actes d'enquête (perquisitions, production de tout objet, document ou données informatiques, saisies des instruments ou produits de crimes, écoutes, géolocalisation et livraisons surveillées) et les mesures provisoires (arrestation, mandats et détention provisoire).

<p>Article 30</p> <p><i>Mesures d'enquête et autres mesures</i></p>	<p>1. À tout le moins dans les cas où l'infraction qui fait l'objet de l'enquête est passible d'une peine maximale d'au moins quatre années d'emprisonnement, les États membres veillent à ce que les procureurs européens délégués soient habilités à ordonner ou à demander les mesures d'enquête suivantes:</p> <p>a. la perquisition de tous locaux, terrains, moyens de transport, domicile privé, vêtements et de tous autres biens personnels ou système informatique, et l'adoption de toute mesure conservatoire qui serait nécessaire afin de préserver leur intégrité ou d'éviter la perte ou la contamination de preuves;</p>	<p><u>A) Perquisition (Articles 56, 76 et 94 et suivants du code de procédure pénale, ci-après CPP)</u></p> <p>Depuis la loi de programmation pour la justice ci-après LPJ, le JLD peut autoriser les enquêteurs à procéder à une perquisition sans le consentement des personnes dès lors que la peine encourue est d'au moins 3 ans, et non plus d'au moins 5 ans.</p> <p>Pour le système informatique, l'article 57-1 du CPP prévoit expressément que les enquêteurs peuvent accéder par un <u>système informatique implanté sur les lieux où se déroule la perquisition ou dans les locaux d'un service ou d'une unité de police ou de</u></p>
---	---	---

	<p>b. la <u>production</u> de tout objet ou document pertinent, soit au format original, soit à un autre format précisé;</p> <p>c. la production de données informatiques stockées, cryptées ou non, soit au format original, soit à un autre format précisé, y compris des coordonnées bancaires ou des données relatives au trafic, à l'exception des données spécifiquement conservées conformément au droit national en application de l'article 15, paragraphe 1, deuxième phrase, de la</p>	<p><u>gendarmerie</u>, à des données intéressant l'enquête et stockées dans ledit système ou dans un autre système informatique, dès lors que ces données sont accessibles à partir du système initial ou disponibles pour le système initial. Si les données sont cryptées, les enquêteurs peuvent requérir toute personne susceptible d'avoir connaissance des mesures appliquées pour protéger les données auxquelles il est permis d'accéder dans le cadre de la perquisition, de leur remettre les informations permettant d'accéder à ces données.</p> <p>Pour toute infraction douanière (quel que soit le quantum encouru) et après information du procureur, les agents des douanes peuvent procéder à une visite domiciliaire des locaux et lieux à usage professionnel, des terrains et entrepôts où les marchandises et documents se rapportant à ces infractions sont susceptibles d'être détenus quel qu'en soit le support, et des moyens de transport à usage professionnel et à leur chargement (art. 63 ter du code des douanes).</p> <p><u>B et C. Production de tout objet, document ou données informatiques (Art 57-1, 60-1 à 60-3 du CPP en flagrance, art 76-3, 77-1-1 à 77-1-3 CPP en préliminaire, art 97-1, 99-3 à 99-5 CPP pour l'instruction)</u></p> <p>Les magistrats et enquêteurs peuvent procéder à des <u>réquisitions</u> pour solliciter la production de ces éléments : ils peuvent requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique qui sont susceptibles de détenir des informations intéressant l'enquête, y compris celles issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, de lui remettre ces informations.</p> <p>Ces informations quel que soit le quantum encouru doivent être remises sans que puisse être opposée, sans motif légitime, l'obligation au secret professionnel. Le fait de refuser de répondre sans motif légitime à ces réquisitions est une infraction.</p>
--	---	--

	<p>directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil <u>(20)</u>;</p> <p>d. le gel des instruments ou des produits du crime, y compris les avoirs, qui sont destinés à faire l'objet d'une confiscation par la juridiction du fond, s'il y a tout lieu de croire que celui qui en est propriétaire ou détenteur ou qui les contrôle s'efforcera de priver d'effet la décision de justice ordonnant la confiscation;</p> <p>e. <u>l'interception</u> de <u>communications</u> électroniques reçues ou passées par le suspect ou la personne poursuivie, par tout moyen de communication électronique que le suspect ou la personne poursuivie</p>	<p>Toute information, cryptée ou non, doit être remise. Si elle est cryptée, le recours à un expert permet de mettre au clair les informations.</p> <p><u>D) Gel des instruments ou produits du crime (article 131-21 du code pénal, ci-après CP)</u></p> <p>Aux termes des articles 56, 76 et 94 et suivants du CPP, il peut notamment être procédé à la saisie :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de tous les objets, documents et données informatiques utiles à la manifestation de la vérité, - ainsi que de tous les instruments ou produits, direct ou indirect, de l'infraction. <p>Les articles 706-150 à 706-158 du code de procédure pénale réglementent par ailleurs des saisies spéciales en prévoyant l'application d'un régime spécifique selon la nature du bien saisi (saisies immobilières, de droits incorporels, sans dépossession). Ces saisies spéciales sont possibles dès lors que la confiscation est prévue par l'article 131-21 du code pénal, autrement dit dès lors que la peine d'emprisonnement encourue est supérieure à 1 an.</p> <p>En tout état de cause, la confiscation (donc la saisie) peut être faite en valeur (131 al9 du code pénal).</p> <p>Lors des visites domiciliaires en matière douanière, les agents des douanes peuvent procéder à la retenue de documents pour les besoins de l'enquête (art 63 ter).</p> <p><u>E) Ecoutes (articles 100 et suivants, et 706-95 et suivants du CPP)</u></p> <p>La possibilité de réaliser des écoutes diffère selon que les investigations sont conduites dans le cadre d'une enquête (art 706-95 et suivants) ou d'une instruction (art.100 et suivants).</p> <p>Lors de l'enquête, les écoutes ne sont possibles que pour certaines infractions précisément listées en matière de délinquance et de criminalité organisée (art. 706-73 et 706-73-1CPP) et sur autorisation du JLD.</p>
--	---	--

<p>utilise;</p> <p>f.le repérage et le traçage d'un objet par des moyens techniques, y compris les livraisons contrôlées de biens.</p>		<p>Parmi ces infractions, figure l'escroquerie en bande organisée, le blanchiment et l'association de malfaiteurs qui entreront dans le champ de compétence du Parquet européen.</p> <p>Lors de l'instruction, les écoutes sont en revanche possibles pour toute infraction punie d'au moins 3 ans d'emprisonnement.</p> <p>Ainsi lorsqu'il sera nécessaire de réaliser des écoutes, le PED devra toujours demander au JLD de les ordonner. Selon les infractions concernées, il devra agir dans le cadre de l'article 696-115 du CPP.</p> <p>Il est également possible de procéder à des écoutes via l'IMSI catcher. Dans ce cas, le II de l'article 706-95-20 du CPP prévoit l'application du même régime que celui prévu pour les écoutes téléphoniques, à l'exception de la durée des interceptions qui est alors de 48h renouvelables une fois.</p> <p><u>F) Géolocalisation et livraison surveillée (articles 230-32 et suivants, articles 706-80-1 et suivants du CPP et 67bis-3 du code des douanes)</u></p> <p>* Géolocalisation (articles 230-32 et suivants du CPP et 67bis-2 du code des douanes) : depuis la LPJ, la géolocalisation est désormais possible pour toute infraction punie d'au moins trois ans d'emprisonnement (auparavant, cela n'était possible que pour les atteintes aux personnes punies d'au moins trois ans, et pour les atteintes aux biens punies d'au moins cinq ans).</p> <p>* Surveillance et Livraison surveillée (articles 706-80 et suivants du CPP et articles 67 bis et 67bis-3 et suivants du code des douanes) : elle est possible pour tous les crimes et délits dès lors qu'ils sont commis en bande organisée (art 706-73, 706-73-1 et 706-74 CPP) et pour les délits douaniers punis d'au moins deux ans d'emprisonnement.</p> <p>Les enquêteurs peuvent ainsi être autorisés par le magistrat (procureur ou juge d'instruction) à livrer ou délivrer les objets à la place de la poste et à ne pas procéder au contrôle et à la saisie de ces objets, biens</p>
--	--	--

		<p>ou produits afin de ne pas compromettre la poursuite des investigations.</p> <p>Pour certaines infractions commises en bande organisée (comme l'escroquerie) et pour les délits douaniers punis d'au moins deux ans, le PED pourra ainsi, comme le procureur national, autoriser la livraison surveillée.</p>
	<p>2. Sans préjudice de l'article 29, les mesures d'enquête visées au paragraphe 1 du présent article peuvent être assorties de conditions, conformément au droit national applicable, si celui-ci prévoit des restrictions particulières qui s'appliquent à l'égard de certaines catégories de personnes ou de professionnels juridiquement tenus à une obligation de confidentialité.</p>	<p>Des conditions particulières liées au secret professionnel ou au secret de la défense nationale sont effectivement prévues et seront dès lors applicables au Parquet européen.</p> <p>Des règles spécifiques sont ainsi prévues pour les perquisitions réalisées (articles 56-1 et suivants, art 698-3 du CPP) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans le cabinet d'un avocat ou à son domicile ; - dans les locaux d'une agence de presse, dans les véhicules professionnels de cette entreprise ou au domicile d'un journaliste ; - dans le cabinet d'un médecin, d'un notaire ou d'un huissier ; - dans un lieu abritant des éléments couverts par le secret de la défense nationale ; - dans les locaux d'une juridiction ou au domicile d'un magistrat - dans un établissement militaire, pour protéger la sécurité et le secret militaire. <p>En outre, la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations internationales dispose en ses articles 22.1 et 22.3 que les <i>locaux de la mission diplomatique</i> sont inviolables et ne peuvent pas faire l'objet de perquisition : seuls les agents de l'Etat accréditaire peuvent y pénétrer avec le consentement du chef de la mission.</p> <p>L'inviolabilité des <i>locaux consulaires</i> proclamée par l'article 31.1 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires s'applique aux locaux que le poste consulaire utilise exclusivement</p>

		<p>pour les besoins du travail.]</p> <p>Ces spécificités s'appliquent également aux <u>réquisitions</u> (Art 57-1, 60-1 à 60-3 du CPP en flagrance, art 76-3, 77-1-1 à 77-1-3 CPP en préliminaire, art 97-1, 99-3 à 99-5 CPP pour l'instruction). Ainsi dès lors qu'une réquisition concerne un journaliste, un avocat, un médecin, un notaire, un huissier, un magistrat, la remise des informations ne peut intervenir qu'avec leur accord. Si la personne s'abstient de répondre, elle commet alors un délit.</p> <p>Ces spécificités s'appliquent également aux <u>écoutes</u> (articles 100-7 et 706-95 CPP) sur la ligne d'un député, d'un sénateur, d'un avocat ou d'un magistrat (cabinet ou domicile).</p>
	<p>3. Les mesures d'enquête prévues au paragraphe 1, points c), e) et f), du présent article peuvent être assorties d'autres conditions, y compris des limitations, prévues par le droit national applicable. En particulier, les États membres peuvent limiter l'application du paragraphe 1, points e) et f), du présent article à certaines infractions graves. Tout État membre qui a l'intention de recourir à cette limitation notifie au Parquet européen la liste correspondante des infractions graves concernées conformément à l'article 117.</p>	<p>E) Durant l'enquête, les écoutes ne sont possibles que pour certaines infractions précisément listées en matière de délinquance et de criminalité organisée (art. 706-73 et 706-73-1CPP) et sur autorisation du JLD. Parmi ces infractions, figure l'escroquerie en bande organisée, le blanchiment et l'association de malfaiteurs qui entreront dans le champ de compétence du Parquet européen. Donc il n'y aura pas de restrictions à proprement parler mais pour les autres infractions que celles susmentionnées, le Parquet européen devra agir dans le cadre de l'article 696-115 du CPP.</p> <p>F) Quel que soit le cadre procédural (article 696-114 ou -115 du CPP), la livraison surveillée ne peut avoir lieu que pour des infractions de droit commun (non douanières) commises en bande organisée.</p>
	<p>4. Les procureurs européens délégués sont habilités à demander ou à ordonner, en plus des mesures visées au paragraphe 1, toute autre</p>	<p>Les procureurs européens délégués seront par exemple habilités à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - faire procéder à une enquête sous pseudonyme pour toute infraction punie d'une peine

	<p>mesure à laquelle les procureurs pourraient avoir recours dans leur État membre, conformément au droit national, dans le cadre de procédures nationales similaires.</p>	<p>d'emprisonnement,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordonner ou demander pour certaines infractions (escroquerie en bande organisée, blanchiment, association de malfaiteurs, probité et délit douanier aggravé), le recours à des techniques spéciales d'enquête plus intrusives et au long cours comme l'infiltration, la sonorisation et captation d'images, la captation de données informatiques, l'accès, à distance et à l'insu de la personne visée, aux correspondances stockées par la voie des communications électroniques accessibles au moyen d'un identifiant informatique, l'Imisi catcher afin de recueillir des données de connexion et de localisation (article 706-95-20 du CPP). <p><u>Acte uniquement possible dans le cadre de l'article 706-73-1</u> (escroquerie en bande organisée, blanchiment, association de malfaiteurs): perquisition de nuit</p> <p><u>Acte uniquement possible dans le cadre des infractions connexes</u> (hors 706-73-1 et 706-1-1 CPP): garde à vue dérogatoire</p> <p>Les saisies spéciales de patrimoine prévues aux articles 706-148 et 706-149 du CPP sont possibles dès lors que la peine d'emprisonnement encourue est d'au moins cinq ans.</p>
	<p>5. Les procureurs européens délégués ne peuvent ordonner les mesures visées aux paragraphes 1 et 4 que s'il existe des motifs raisonnables de croire que la mesure spécifique en question pourrait permettre d'obtenir des informations ou des éléments de preuve utiles à l'enquête, et pour autant qu'il n'existe aucune mesure moins intrusive qui permettrait d'atteindre le même objectif. Les procédures et les modalités</p>	<p>Règlement directement applicable pour le principe de subsidiarité</p>

	d'adoption des mesures sont régies par le droit national applicable.	
<p>Article 33</p> <p>Détention provisoire et remise transfrontière</p>	<p>1. Le procureur européen délégué chargé de l'affaire peut ordonner ou demander l'arrestation ou le placement en détention provisoire du suspect ou de la personne poursuivie, conformément au droit interne applicable dans le cadre de procédures nationales similaires.</p> <p>2. Lorsqu'il est nécessaire de procéder à l'arrestation et à la remise d'une personne qui ne se trouve pas dans l'État membre sur le territoire duquel est établi le procureur européen délégué chargé de l'affaire, ce dernier délivre ou demande à l'autorité compétente de cet État membre de délivrer un mandat d'arrêt européen conformément à la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil <u>(21)</u>.</p>	<p>Mandat de recherche (article 70, 77-4, 122 et suivants du CPP) : ce mandat peut être décerné par le PR dès que la peine encourue est d'au moins trois 3 ans, et par le juge dès qu'une peine d'emprisonnement est encourue</p> <p>Détention provisoire (articles 143-1 et suivants du CPP) : Comme le PR, le PED pourra demander au JLD de décerner un mandat de dépôt dès lors que l'infraction sera punie d'au moins trois 3 ans.</p> <p>Mandat d'arrêt (art 131 du CPP) : ce mandat est décerné par le JI lorsqu'une peine d'emprisonnement est encourue.</p> <p>Conditions particulières applicables aux membres du Parlement (pour la recherche, l'arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de droits, la poursuite ou le jugement, hors la flagrance ou condamnation définitive : Article 26 de la Constitution)</p> <p>Mandat d'arrêt européen (art 695-11 et suivants du CPP) : mandat d'arrêt décerné par juge et mis à exécution sous la forme d'un MAE par le PR.</p>

1.3.4. Poursuites actuelles des infractions relevant de la compétence du parquet européen

➤ *Juridictions compétentes*

Les infractions relevant de la compétence du parquet européen au vu de leur complexité, ont vocation aujourd'hui à être menées dans la majeure partie des cas par des juridictions spécialisées (JIRS, PNF). Ainsi la compétence du Parquet européen se recoupe

essentiellement avec celle du Parquet national financier en matière de fraude à la TVA. Pour les autres infractions, la compétence du Parquet européen recoupe davantage celles des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) et des juridictions de droit commun.

Le tableau suivant présente l'articulation de la compétence du parquet européen avec la compétence du parquet français.

<p align="center">JIRS ECOFI</p> <p align="center">(et PEF)</p> <p align="center">Articles 704 et suivants CPP</p>	<p align="center">Parquet national financier</p> <p align="center">(PNF)</p> <p align="center">Articles 705 et suivants CPP</p>	<p align="center">Parquet européen</p> <p align="center">(hors infractions connexes)</p>
<p>Compétence concurrente dans les affaires d'une grande complexité dans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Probité - Escroquerie - Abus de confiance - Délits douaniers - Blanchiment - et infractions connexes <p>Ne font pas partie du champ de compétence des JIRS les infractions de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Corruption d'agents publics étrangers, - Détournement de fonds publics contenus dans un dépôt public par une personne privée. 	<p>Compétence concurrente dans les affaires de grande complexité dans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Probité - Escroquerie TVA - Détournement de fonds publics - Blanchiment - Association de malfaiteurs en vue de commettre ces infractions - et infractions connexes <p>Ne font pas partie du champ de compétence du PNF :</p> <ul style="list-style-type: none"> - infractions douanières, - abus de confiance, - blanchiment autonome, - détournement de fonds publics contenus dans un dépôt public par une personne privée. 	<p><u>Le champ de compétence du PE recouvre donc pour partie :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>le champ du PNF</u> : Lorsque les faits sont d'une grande complexité pour l'escroquerie TVA, la probité et le blanchiment de ces infractions, ainsi que toutes les corruptions d'agents publics étrangers quel que soit le degré de complexité ; - <u>le champ des JIRS</u> : lorsque les affaires sont d'une grande complexité dans la probité, l'escroquerie, l'abus de confiance, les délits douaniers, le blanchiment ; - <u>le champ des juridictions de droit commun</u> : affaires sans grande complexité de probité, escroquerie, abus de confiance, blanchiments, délits douaniers.

Créées par la loi du 9 mars 2004 et mises en place en octobre 2004, les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) regroupent des magistrats du parquet et de l'instruction possédant une expérience en matière de lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière dans des affaires présentant une grande complexité.

La loi a donné une compétence territoriale étendue, interrégionale, à 8 juridictions implantées, eu égard à l'importance des contentieux traités et aux aspects liés à la coopération transnationale, à Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy et Fort de France.

Les JIRS sont notamment compétentes pour les affaires visées par l'article 704 du Code de procédure pénale. Il s'agit notamment des infractions suivantes :

- délits prévus par le Code monétaire et financier, ou le Code de commerce, ou certains articles du Code général des impôts, ou le Code des douanes, ou le Code de la propriété intellectuelle ;
- délits concernant les jeux de hasard ;
- certains délits mentionnés par le Code électoral ;
- plus précisément, il peut s'agir en particulier des infractions suivantes : abus de biens sociaux, utilisation frauduleuse des données de cartes bancaires, escroqueries à la TVA, contrefaçon, contrebande, corruption ou encore trafic d'influence.

Le Parquet national financier est entré en activité le 1^{er} février 2014 à la suite de la loi du 6 décembre 2013. Cette réforme structurelle visait à spécialiser le ministère public afin d'accroître l'efficacité de la lutte contre les formes les plus complexes de fraudes et de grande délinquance financière, par une centralisation des moyens et des compétences de magistrats spécialisés, nécessaire au traitement rapide et diligent de ces affaires d'une particulière technicité.

Régi par les articles 705 à 705-5 du code de procédure pénale, le parquet national financier est un parquet :

- à compétence nationale qui dirige les enquêtes relatives à des faits commis sur l'ensemble du territoire français et, sous certaines conditions, à l'étranger ;
- spécialisé, dont l'action est ciblée sur les enquêtes pénales les plus complexes dans le domaine de la délinquance économique et financière.

Son champ de compétence recouvre trois types d'infractions :

- les atteintes à la probité : corruption, trafic d'influence, favoritisme, détournement de fonds publics, prise illégale d'intérêt, concussion, obtention illicite de suffrage en matière électorale ;
- les atteintes aux finances publiques : fraude fiscale aggravée, blanchiment, escroquerie à la TVA ;
- les atteintes au bon fonctionnement des marchés financiers : délit d'initié, manipulation de cours ou d'indices, diffusion d'informations fausses ou trompeuses.

La singularité institutionnelle du PNF lui a permis de mettre en place une organisation interne et des méthodes de travail qui ont renforcé l'expertise des mécanismes et des schémas frauduleux très évolutifs et le plus souvent à dimension internationale.

Cette capacité de spécialisation des magistrats a amélioré la rapidité de traitement des dossiers complexes dans le seul cadre de l'enquête préliminaire. Elle a permis aussi de réduire la durée de traitement des dossiers qui, dans les juridictions de droit commun, reste un obstacle à l'efficacité de traitement de la délinquance économique et financière.

Ses méthodes et son organisation permettent au PNF une direction d'enquête soutenue qui se traduit par la participation active des magistrats aux actes d'investigation.

Spécialiste de la grande délinquance économique et financière, le procureur de la République financier peut identifier plus aisément des affaires connexes et développer une appréhension globale de la délinquance dans laquelle s'insère par exemple une affaire de fraude fiscale, en identifiant des liens avec les autres champs infractionnels qui lui sont souvent associés (circuits de blanchiment). De même, le regroupement de ces affaires complexes au sein d'un même service facilite l'identification et la mise en cause des co-auteurs et complices de la fraude.

Symétriquement, le PNF identifie plus aisément les incidences fiscales des autres affaires qu'elle traite. La fraude fiscale est en effet consubstantielle à certaines d'entre-elles caractérisées par des opérations occultes, telles les affaires de corruption.

La dernière synthèse publique du rapport d'activité du PNF fait état de 513 procédures en cours au 15 décembre 2018. En 2018, le PNF a ouvert 94 enquêtes, émis 103 demandes d'entraide internationale et reçu 40 demandes d'entraide internationale. Parmi ces procédures, 47% sont en lien avec une atteinte à la probité, 8% en lien avec une atteinte aux marchés financiers et 45 % en lien avec des atteintes aux finances publiques. 69 personnes ont été condamnées, 296,4 millions d'euros d'amendes pénales ont été prononcés, et 408,8 millions d'euros de dommages et intérêts ont été accordés à l'Etat.

➤ *Nombre de procédures*

Deux recensements datant du 3 octobre 2017 et du 27 août 2018 auprès du PNF et des JIRS ont permis de signaler 43 procédures au total pouvant relever actuellement de la compétence du futur procureur européen.

Parmi ces procédures, 24 procédures concernent des fraudes à la TVA dont le préjudice est supérieur à 10 millions d'euros, dont 19 sont conduites par le Parquet national financier, 4 par les JIRS (Marseille, Lyon, Nancy, Rennes) et 1 par le parquet de Nantes.

Parmi les 19 autres procédures :

- 4 sont suivies par le Parquet national financier pour des faits de corruption ;

- 15 sont suivies par des JIRS (7) ou non JIRS (8). Ces affaires correspondent à des fraudes aux subventions européennes et à des suspicions d'emplois fictifs au niveau européen.

S'agissant de la Douane, parmi les 40 affaires recensées dans les JIRS « Eco-fi », une affaire est directement reliée à une fraude aux intérêts de l'UE ; elle est désormais classée sans suite. Par ailleurs, en 2018, 61 procédures administratives douanières ont été diligentées pour des délits douaniers "PIF" avec des enjeux supérieurs à 10 000 € susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen⁷¹, qui en quasi-totalité, ont été réglées par la voie transactionnelle douanière. Toutefois l'intentionnalité n'étant pas un élément constitutif de l'infraction douanière, il est difficile en l'état des qualifications prévues au code des douanes de distinguer la part des procédures pouvant finalement entrer dans le champ de compétence du Parquet européen.

En conclusion, de 60 à 100 dossiers environ par an paraissent à terme concernés par un dessaisissement au profit du Parquet européen, essentiellement en provenance du parquet national financier, des JIRS et des douanes.

➤ *Cadre d'enquête utilisé*

Concernant le cadre d'enquête, au vu de la complexité des affaires qui relèvent de la compétence du parquet national financier, il existe très peu d'enquête menée dans le cadre d'une enquête de flagrance.

Les cadres d'enquête privilégiés concernant ces infractions sont donc les enquêtes préliminaires et les informations judiciaires.

Fin 2018, Le PNF disposait d'un portefeuille de 78,8% d'enquêtes préliminaires et de 21,2% d'informations judiciaires ouvertes. Or, en mars 2014, cette répartition était la suivante : 37 % des procédures étaient menées sous la forme d'enquête préliminaire et 63% dans le cadre d'une information judiciaire.

On observe donc une nette diminution du nombre d'informations judiciaires.

Cette tendance est en effet justifiée par une volonté de réduction des délais de procédure.

Ainsi dans le rapport de la mission parlementaire sur les montages transfrontaliers rendu le 25 septembre 2019 ayant entendu le PNF sur le sujet ⁷², il est expressément indiqué que « *Dès le début de son activité, le parquet national financier (PNF) a fait de la réduction des délais de procédures un objectif prioritaire de politique pénale. Il a ainsi favorisé le recours aux enquêtes préliminaires dont l'issue, contrairement aux informations judiciaires, n'est pas retardée par l'examen de recours multiples dans une matière où les personnes poursuivies ont souvent la possibilité de recourir aux services d'avocats dont la maîtrise procédurale*

⁷¹ Sur les procédures PIF au préjudice supérieur à 10.000 euros diligentées en 2018, 25 dossiers à la qualification indéterminée ont par ailleurs été recensés.

⁷² <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rap-info/i2252.pdf> p.73

n'est plus à démontrer. Ainsi, le taux des enquêtes préliminaires est passé de 37 % en mars 2017, à 78,8 % pour l'année 2018. L'intervention du juge d'instruction est circonscrite aux affaires nécessitant la mise en œuvre de pouvoirs ou prérogatives spécifiques, comme la délivrance de mandats d'arrêt, de placement sous contrôle judiciaire ou de prorogation de techniques spéciales d'enquêtes. Le recours aux enquêtes préliminaires permet ainsi de réduire la durée de traitement des procédures, tout en préservant l'équilibre général des droits de la défense ».

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Aucun Etat membre dont la procédure pénale prévoit l'existence du juge d'instruction n'ayant déjà rendu public les adaptations législatives nécessaires à la mise en œuvre du règlement, les éléments de droit comparé ne peuvent porter sur cette question.

Il est en revanche utile d'examiner les éléments de droit comparé concernant la question, dans le déroulement des investigations judiciaires, des rôles respectifs des magistrats du parquet et des juges, que l'on peut qualifier ici de « juges de l'enquête », puisque l'adaptation de la procédure pénale française au parquet européen devra tenir compte du fait qu'en France les investigations sont menées soit sous la direction du parquet dans le cadre des enquêtes, mais avec l'intervention dans certains cas du juge des libertés et de la détention (JLD), soit dans le cadre de l'instruction préparatoire confiée au juge d'instruction (avec toutefois l'intervention du JLD en matière de détention provisoire).

Dans l'ensemble des pays, l'architecture générale reste la même : le juge de l'enquête ne peut intervenir d'office, mais doit être saisi par le parquet.

Dans certains pays, comme l'Allemagne, le juge de l'enquête doit non seulement se prononcer sur la légalité de la mesure sollicitée, mais également sur sa proportionnalité. Le juge de l'enquête va être amené à valider une mesure contraignante dans un certain nombre de circonstances. Il peut s'agir par exemple d'autoriser des interceptions de communications (Pays-Bas, Allemagne, Italie, Roumanie, Portugal, Autriche). De même, les mesures de géolocalisation, doivent, la plupart du temps, être ordonnées par un juge (Allemagne, Italie, Roumanie, Portugal) ou encore les perquisitions (Roumanie, Allemagne, Pays-Bas, Portugal, Autriche).

Le tableau suivant fournit une analyse de droit comparé relative aux autorités compétentes pour ordonner ou autoriser les actes d'enquêtes ainsi que les mesures de sûreté tels que consacrés par le droit français.

S'agissant des acronymes :

- « PR » signifie « procureur de la République » ;
- « OPJ » signifie « officier de police judiciaire » ;
- « DP » signifie « détention provisoire » ;
- « GAV » signifie « garde à vue ».

Actes d'enquête et Mesure de sûreté	Autorité compétente pour l'ordonner ou l'autoriser
Audition	<u>PR</u> : Roumanie (témoins, suspects/mis en examen, partie civile), Allemagne (témoins, experts, suspects/mis en examen) <u>OPJ</u> : Pays-Bas (y compris durant la DP jusqu'au renvoi devant le tribunal) <u>Juge</u> : Pays-Bas (témoins)
Contrôle judiciaire	<u>Juge</u> : Allemagne, Italie, Portugal <u>PR</u> : Roumanie Pays-Bas : - juge en cas de remise en liberté après DP - PR <i>ab initio</i>
ARSE	<u>Juge</u> : Pays-Bas (surveillance électronique), Italie (assignation à résidence), Roumanie (détention à domicile), Portugal Allemagne : inexistant
Détention provisoire (Mandat de dépôt)	<u>Juge</u> : Italie, Roumanie,
Mandat de recherche	Néant
Mandat de comparution	Néant
Mandat d'amener	<u>PR</u> : Pays-Bas, Roumanie (sauf si entrée dans domicile), Portugal <u>Juge</u> : Allemagne (sur requête du parquet), Italie, Roumanie (si entrée dans domicile), Portugal
Mandat d'arrêt Mise à exécution sous la forme d'un mandat d'arrêt européen	<u>PR</u> : Pays-Bas, Roumanie, Portugal (mandat d'arrêt pour placer une personne en GAV), Allemagne (inscription au fichier des personnes recherchées) <u>Juge</u> : Allemagne (sur requête du parquet ou d'office en cas de danger imminent), Italie
Perquisition	<u>Juge</u> : Allemagne, Pays-Bas (si domicile), Roumanie, Autriche, Portugal (compétence de principe) <u>PR</u> : Italie (ou OPJ), Portugal (dans certains cas précis : terrorisme, crimorg, péril imminent, GAV en flagrance), Allemagne (si danger imminent ou risque de déperdition des éléments de preuve), Pays-Bas (hors domicile)
Géolocalisation	<u>Juge</u> : Allemagne, Italie, Roumanie, <u>PR</u> : Pays-Bas, Allemagne (si danger imminent mais nécessite une autorisation a posteriori du juge), Portugal (ou OPJ)
Enquête sous pseudonyme	<u>Juge</u> : Roumanie
Ecoutes	<u>Juge</u> : Pays-Bas, Allemagne, Italie, Portugal, Autriche, Roumanie PR : Allemagne (si danger imminent mais nécessite une autorisation a posteriori du juge), Italie (en cas d'urgence mais validé a posteriori par le juge)

<p>Procédure applicable à la <u>criminalité et à la délinquance organisée</u> : chapitre II du titre XXV du livre IV du CPP</p> <p><u>Actes possibles dans le cadre des articles 706-73-1 et 706-1-1</u></p> <p>Surveillance</p> <p>Infiltration Ecoutes lors d'une enquête (cf supra)</p> <p>Autres techniques spéciales d'enquête de la section 6 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imsi-catcher - Sonorisation et captation d'images - Captation de données informatiques - Données informatiques stockées <p><u>Acte uniquement possible dans le cadre de l'article 706-73-1 : perquisition de nuit</u></p> <p><u>Acte uniquement possible dans le cadre des infractions connexes</u> (hors 706-73-1 et 706-1-1 CPP) : garde à vue dérogatoire</p>	<p>Juge : Roumanie (surveillance), Allemagne</p> <p><u>PR</u> : Pays-Bas (l'infiltration)</p> <p>Juge : Roumanie (accès à un système informatique, accès aux transactions financières effectuées par une personne, saisie de correspondance, livraisons surveillées), Portugal (saisie de correspondances), Allemagne (sonorisation d'un lieu à usage privatif, captation de données en ligne),</p> <p><u>PR</u> : Pays-Bas (coup d'achat, livraison surveillée)</p> <p><u>PR</u> : Portugal (enquête de flagrance et infraction punie d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans)</p>
<p>Saisies spéciales (de patrimoine, immobilières, sur certains biens ou droits mobiliers incorporels, sans dépossession)</p>	<p><u>Juge</u> : Italie, Allemagne, Portugal (cabinet d'avocat, cabinet médical ou établissement bancaire)</p> <p><u>PR</u> : Roumanie</p>
<p>Comparution par la force publique</p>	<p>Juge : Italie</p> <p><u>PR</u> : Allemagne (audition de témoins, experts et de la personne mise en cause)</p>
<p>Examens techniques/Expertises</p>	<p><u>Juge</u> : Portugal, Allemagne (analyse ADN), Pays-Bas</p>

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. L'absence de nécessité d'une révision constitutionnelle

La révision constitutionnelle du 4 février 2008⁷³ a modifié l'article 88-1 de la Constitution lequel dispose que la République participe à l'Union Européenne constituée d'Etats ayant choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du Traité de l'Union Européenne (TUE) et du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) tels que résultant du traité de Lisbonne.

Or l'article 86 du TFUE prévoit la mise en place du parquet européen pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Cet article dispose que :

« 1. Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

[...]

2. 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 portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par le règlement prévu au paragraphe 1. Il exerce devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions.

A ce titre, le Conseil d'Etat s'est prononcé dans une étude du 24 février 2011⁷⁴ sur la conformité du parquet européen avec la Constitution.

Il conclut à l'absence d'une nécessité d'une nouvelle révision constitutionnelle en ce que les conséquences inhérentes à l'institution effective du parquet européen pour ce qui est de l'atteinte excessive à la souveraineté nationale ont été nécessairement acceptées par la loi constitutionnelle du 4 février 2008, toutes les virtualités comprises dans l'article 86 TFUE étant purgées de leurs éventuels vice d'inconstitutionnalité.

Il émet cependant deux réserves à ce principe de compatibilité constitutionnelle :

1/ l'absence de modification de l'article 86 TFUE relatif au champ de compétence matériel du parquet européen.

A ce égard, l'article 4 du règlement (UE) 2017/1939 prévoit, comme l'article 86 du traité de Lisbonne⁷⁵, que le Parquet européen sera « *compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union* » qui sont prévues par la directive (UE) 2017/1371 relative à la

⁷³ Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

⁷⁴ <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes/vers-l-institution-d-un-parquet-europeen>

lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union dite « directive PIF » et déterminées par le présent règlement, et qu'à cet égard, le Parquet européen exercera « *l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres* ». Ainsi, le champ matériel du Parquet européen n'a pas été modifié. L'article 22 du règlement précise du reste que le Parquet européen ne sera pas compétent à l'égard des infractions portant sur les impôts nationaux directs, et qu'il ne saurait avoir d'incidence sur la structure et le fonctionnement des administrations fiscales nationales. Cette première réserve est donc levée.

2/ le respect de l'ensemble des principes constitutionnels par les règlements d'application.

A ce titre, le règlement européen respecte l'ensemble des principes constitutionnels. Il ne porte pas en particulier une atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale qui excéderait le cadre prévisible du Parquet européen accepté lors de la révision constitutionnelle de 2008.

En premier lieu, la compétence du Parquet européen est une compétence concurrente, et non exclusive. Elle est partagée avec les autorités nationales, qui doivent ainsi être consultées et dans certains cas en cas de conflit, statuer sur la répartition des compétences voire donner leur accord à la saisine du Parquet européen.

De même, si l'infraction s'avère finalement ne pas relever de la compétence du Parquet européen, l'article 34 du règlement prévoit un mécanisme de renvoi de l'affaire aux autorités nationales, lesquelles sont consultées et doivent dans certains cas accepter de reprendre l'affaire.

En second lieu, la conduite des investigations par les procureurs européens délégués respecte les équilibres constitutionnels.

Aux termes des articles 12 et 13 du règlement, l'enquête est nécessairement menée par les procureurs européens délégués, et à titre exceptionnel par le procureur européen, agissant dans leur Etat membre d'origine.

Selon l'article 30, le procureur européen délégué doit être habilité « *à ordonner ou à demander* » les mesures d'enquête dont les procédures et modalités d'adoption sont régies par le droit national applicable. Ces mesures peuvent par ailleurs, conformément au droit national, être soumises à certaines conditions liées à une obligation de confidentialité ou à la gravité de l'infraction.

De même, en vertu de l'article 33, le procureur européen délégué doit pouvoir « *ordonner ou demander l'arrestation ou le placement en détention provisoire du suspect ou de la personne poursuivie, conformément au droit interne applicable dans le cadre de procédures nationales similaires* ».

S'agissant des mesures d'enquête prises dans le cadre des enquêtes transfrontalières, l'article 31 du règlement prévoit que leur justification et adoption doivent être régies par le droit de l'Etat membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire, donc par notre droit national si le procureur européen délégué français est chargé de l'affaire. Lorsque la mesure est déléguée par un procureur européen délégué d'un autre Etat membre au procureur

européen délégué français et qu'elle requiert une autorisation judiciaire en droit français, ce dernier doit alors se charger de l'obtention de cette autorisation judiciaire.

En outre, une clause de sauvegarde existe au considérant 34 du règlement : « *Si un procureur européen délégué estime qu'une instruction l'obligerait à prendre une mesure qui ne serait pas conforme au droit national, il devrait demander le réexamen de cette instruction par le chef du Parquet européen* ».

Enfin, l'affaire menée par le Parquet européen reste jugée par les juridictions nationales, qui pourront librement apprécier les éléments de preuve présentés selon l'article 37 du règlement.

Il ne saurait ainsi y avoir une atteinte au rôle du juge national eu égard, d'une part, à la détermination des prérogatives que le procureur européen délégué pourra exercer directement et, d'autre part, de celles qu'il devra requérir d'un magistrat du siège.

En troisième lieu, le règlement ne porte pas d'atteinte au régime des immunités et de la prescription.

Dans l'hypothèse d'une enquête concernant des personnes protégées par une immunité, le chef du Parquet européen doit en effet, conformément à l'article 29 du règlement, rédiger une demande tendant à en obtenir la levée conformément aux procédures prévues par le droit national. Si elle n'est pas levée, cette immunité nationale constitue un motif de classement sans suite de l'affaire par le Parquet européen aux termes de l'article 39 du règlement.

De même, l'application d'une loi d'amnistie, l'expiration du délai national de prescription en matière de poursuite et le respect de la règle non bis idem constituent des motifs de classement sans suite de l'affaire par le Parquet européen selon l'article 39 du règlement.

En dernier lieu, le règlement ne porte aucune atteinte aux droits de la défense et à la présomption d'innocence qui sont garantis par l'article 41 du règlement, de même qu'au droit à un recours qui est garanti par l'article 42 du règlement.

Cette deuxième réserve est donc levée.

Par ailleurs, la question du contrôle de la police judiciaire par les procureurs européens délégués s'est posée. En effet l'article 20 de la Constitution prévoyant que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation et qu'il dispose de l'administration et de la force armée aurait pu paraître en contradiction avec l'existence d'une autorité supra nationale exerçant des pouvoirs sur la police judiciaire nationale. Cependant la révision constitutionnelle du 4 février 2008 a pris en compte en modifiant l'article 88-1 de la constitution l'ensemble du TFUE et en particulier son article 86 lequel met en place le parquet européen et prévoit expressément que celui-ci est compétent pour *rechercher* les auteurs d'infractions portant atteintes aux intérêts de l'Union. A ce titre cette fonction de recherche des auteurs implique nécessairement de pouvoir s'appuyer sur les organes de la police judiciaire laquelle en vertu de l'article 14 du code de procédure pénale est chargée « *de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs* ». Par conséquent, la révision constitutionnelle du 4 février 2008 en modifiant

l'article 88-1 de la constitution faisant mention du TFUE, a nécessairement pris en compte toutes les conséquences inhérentes à l'institution effective du parquet européen, en ce compris la possibilité pour le parquet européen d'exercer une autorité sur la police judiciaire.

Ainsi, la mise en œuvre du parquet européen ne nécessite pas de nouvelle révision constitutionnelle.

2.1.2. Absence de modification législative concernant la compétence matérielle du Parquet européen délégué et concernant les actes d'enquête qu'il pourra réaliser

Il n'a pas lieu de procéder à des adaptations législatives pour déterminer la compétence matérielle du Parquet européen.

En effet, la transposition de la directive PIF a déjà été effectuée par l'ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au moyen du droit pénal, publiée au *Journal officiel de la République française* le lendemain et entrée en vigueur le 20 septembre 2019.

En outre, les infractions susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen sont déjà prévues par les articles 4, 22 et 25 du règlement qui est directement applicable.

Fixer une liste d'infractions dans la loi n'est ainsi ni juridiquement nécessaire ni opportun. Une telle option pourrait rigidifier la compétence du Parquet européen et créer des distorsions entre le règlement et la loi en cas d'évolution des infractions concernées.

Par ailleurs, les actes d'enquête que le procureur européen délégué chargé de l'affaire est habilité à prendre ou à demander sont d'ores et déjà couverts par les règles du code de procédure pénale applicables en la matière.

Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de légiférer *stricto sensu* sur les actes d'enquête prévus par le règlement⁷⁶.

2.1.3. Modifications relatives à la mise en place et aux attributions du parquet européen

L'institution du Parquet européen appelle pour partie une réforme du code de procédure pénale et du code de l'organisation judiciaire.

En effet au vu du statut particulier des procureurs européens et procureur européen délégué et notamment de leur statut d'indépendance découlant de l'article 6 du règlement, il est donc nécessaire de créer des règles particulières applicables au Parquet européen, les dispositions relatives au parquet national et au juge d'instruction tel qu'actuellement existant au sein du code de procédure pénale ne répondant pas aux exigences du règlement.

⁷⁶ Cf. *supra* § 1.3.3.

En effet, d'une part l'article 30 du code de procédure pénale prévoit que le procureur peut recevoir des instructions générales du ministre de la justice, et des instructions générales ou particulières du procureur général, alors que le règlement prévoit l'indépendance du procureur européen délégué.

D'autre part, lorsque la gravité ou la complexité des faits le justifie, le procureur de la République doit, en application de l'article 80 du code de procédure pénale, requérir l'ouverture d'une information devant le juge d'instruction pour la poursuite des investigations commencées, sous la direction du procureur, pendant l'enquête de flagrance ou l'enquête préliminaire : dans ce cas, les investigations sont alors conduites sous la direction de ce seul juge, qui agit de façon indépendante du parquet. Or cela est contraire au règlement puisque le procureur européen délégué devra conduire lui-même l'ensemble des investigations.

Il est donc nécessaire d'apporter des modifications au code de procédure pénale afin notamment d'exclure la possibilité pour le garde des sceaux et les parquets généraux d'adresser des instructions aux procureurs européens délégués.

En outre, des adaptations procédurales sont nécessaires pour encadrer la conduite des investigations par les procureurs européens délégués, qui agiront devant les juridictions françaises au nom du Parquet européen, spécialement pour leur permettre d'accomplir des actes relevant actuellement du juge d'instruction ou, si ce n'est pas possible, de demander de tels actes au juge des libertés et de la détention.

Par ailleurs le règlement étant directement applicable, le projet de loi ne peut recopier ses dispositions.

En effet, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne n'admet que les États membres adoptent des mesures d'application d'un règlement que s'ils n'entravent pas son applicabilité directe, s'ils ne dissimulent pas sa nature communautaire et s'ils précisent l'exercice de la marge d'appréciation conférée par ledit règlement tout en restant dans les limites de ses dispositions⁷⁷.

⁷⁷ CJCE, 14 octobre 2004, Commission c/ Pays-Bas, C-113/02.

CJUE, 15 novembre 2012, Stichting Al Aqsa, C-539/10, points 86 et 87 : « 86. En effet, la Cour a précisé que l'applicabilité directe des règlements exclut, sauf disposition contraire, que les États membres prennent des dispositions internes affectant la portée du règlement lui-même (voir, en ce sens, arrêts du 18 février 1970, Bellman, 40/69, Rec. p. 69, point 4, ainsi que du 18 juin 1970, Waren-Import-Gesellschaft Krohn, 74/69, Rec. p. 451, points 4 et 6). 87. En outre, la Cour a affirmé que les États membres sont tenus, en vertu des obligations qui découlent du traité FUE et qu'ils ont assumées en ratifiant celui-ci, de ne pas entraver l'effet direct propre aux règlements, étant donné que le respect scrupuleux de ce devoir est une condition indispensable à l'application simultanée et uniforme des règlements de l'Union dans l'ensemble de celle-ci (voir, en ce sens, arrêts du 10 octobre 1973, Variola, 34/73, Rec. p. 981, point 10; du 31 janvier 1978, Zerbone, 94/77, Rec. p. 99, points 24 et 25, ainsi que du 28 mars 1985, Commission/Italie, 272/83, Rec. p. 1057, point 26). En particulier, les États membres ne sauraient adopter un acte par lequel la nature communautaire d'une règle juridique et les effets qui en découlent seraient dissimulés aux justiciables (voir arrêts Variola, précité, point 11; Zerbone, précité, point 26; du 14 octobre 2004, Commission/Pays-Bas, C-113/02, Rec. p. I-9707, point 16, et du 21 décembre 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, Rec. p. I-13721, point 41). »

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le projet de loi vise à procéder aux adaptations nécessaires à la mise en conformité de la législation française avec le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen tout en poursuivant un objectif de lisibilité.

Il vise ainsi à intégrer au sein même du code de procédure pénale le procureur européen délégué et les règles qui lui sont applicables, en excluant les dispositions permettant au garde des sceaux et au parquet général d'exercer leur autorité sur le procureur européen délégué et en créant un mécanisme nouveau empruntant à la fois au rôle du parquet et à celui du juge d'instruction avec l'intervention de juge des libertés et de la détention pour certaines mesures de sûreté et les mesures portant atteinte à la vie privée et la propriété.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. Options relatives à la question du statut du procureur européen délégué

Conformément aux dispositions de l'article 13 du règlement « *les procureurs européens délégués agissent au nom du Parquet européen dans leurs États membres respectifs et sont investis des mêmes pouvoirs que les procureurs nationaux dans le domaine des enquêtes, des poursuites et de la mise en état des affaires, en plus et sous réserve des pouvoirs et du statut particuliers qui leur sont conférés et dans les conditions prévues par le présent règlement.* »

L'article 17 du règlement prévoit également que les procureurs européens délégués sont nommés par le collège des procureurs européens sur proposition du chef du Parquet européen pour un mandat de cinq ans renouvelable. Il précise en son §2 qu'« *à compter de leur nomination aux fonctions de procureur européen délégué et jusqu'à leur révocation, les procureurs européens délégués doivent être des membres actifs du ministère public ou du corps judiciaire de l'État membre qui les a désignés. Ils doivent offrir toutes garanties d'indépendance, disposer des qualifications requises et posséder une expérience pratique pertinente de leur ordre juridique national.* » Il prévoit également en son §3 que « *Le collège révoque un procureur européen délégué s'il constate qu'il ne remplit plus les conditions énoncées au paragraphe 2, qu'il n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions ou qu'il a commis une faute grave.* »

En outre son § 4 dispose que « *Lorsqu'un État membre décide de révoquer un procureur national nommé en tant que procureur européen délégué ou de prendre des mesures disciplinaires à son égard pour des raisons qui ne sont pas liées aux responsabilités qu'il exerce au titre du présent règlement, il en informe au préalable le chef du Parquet européen. Un État membre ne peut pas révoquer un procureur européen délégué ou prendre des mesures disciplinaires à son égard pour des raisons liées aux responsabilités qu'il exerce au titre du présent règlement sans le consentement du chef du Parquet européen. Si le chef du Parquet européen ne donne pas son consentement, l'État membre concerné peut demander au collège d'examiner la question.* »

Afin de répondre aux exigences du règlement européen telles que rappelées ci-dessus et à la nécessaire indépendance des procureurs européens délégués à l'égard de leur Etat national plusieurs options ont été envisagées.

A - Modifier l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (Option écartée)

Le règlement européen aurait pu être interprété comme exigeant que les procureurs européens délégués soient des magistrats français en position d'activité, seuls ces derniers, appartenant au corps judiciaire, pouvant exercer des fonctions juridictionnelles au sein des juridictions judiciaires françaises.

Il apparaissait alors indispensable de modifier le statut de la magistrature pour concilier ses dispositions avec celle du règlement notamment s'agissant du processus de nomination des procureurs européens délégués et de la procédure disciplinaire.

❖ S'agissant du processus de nomination des procureurs européens délégués

Il aurait été prévu que les fonctions de procureur européen délégué soient exercées soit par un magistrat du parquet hors hiérarchie ou du premier grade, soit par un magistrat exerçant les fonctions de procureur de la République financier adjoint, de premier vice-procureur financier ou de vice-procureur financier désigné à cet effet dans les formes prévues respectivement aux articles 38 et 28 de l'ordonnance statutaire.

Un magistrat du parquet ou un magistrat du parquet financier du 1^{er} grade ou hors hiérarchie exerçant déjà ces fonctions ou bien ayant vocation à les exercer aurait été proposé par le garde des sceaux en vue d'exercer les fonctions de procureur européen délégué. Ces propositions de nomination auraient été soumises à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature. Elles auraient ensuite été soumises par l'Etat français au chef du Parquet européen puis les procureurs européens délégués auraient été nommés sur sa proposition par le collège des procureurs européens conformément aux dispositions de l'article 17 du règlement européen.

En droit interne, afin de pouvoir exercer leurs fonctions sur le territoire national, ces procureurs européens auraient été ensuite nommés par décret du président de la République sur l'emploi support de magistrat du parquet du tribunal judiciaire de Paris ou de magistrat du parquet financier pour exercer les fonctions de procureur européen délégué puis installés dans leur fonction de procureur européen délégué au tribunal judiciaire de Paris. Il s'agissait de faire application du dispositif de double nomination⁷⁸.

Le projet de loi organique aurait également expressément écarté l'application à ces magistrats de certaines dispositions de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 susvisée, telles que le principe selon lequel les magistrats du parquet sont placés sous l'autorité et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques et l'autorité du garde des sceaux ministre de la justice (article 5), la possibilité pour le procureur général de délivrer un avertissement, l'obligation d'obtenir de son chef de cour une dérogation à l'obligation de résidence (article 13) et pour l'exercice d'une activité accessoire (article 8 alinéa 2), l'évaluation (article 12-1) et le

⁷⁸ Ce mécanisme existe déjà au sein de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958 pour tous les magistrats nommés dans des fonctions dont la durée d'exercice est limitée (premier président et procureur général d'une cour d'appel, président et procureur de la République d'un tribunal de grande instance, magistrats de 1^{ère} instance exerçant des fonctions spécialisées).

dispositif de déclaration d'intérêts (article 7-1), la possibilité de saisir le comité médical national lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incompatible avec l'exercice de ses fonctions (article 69).

❖ S'agissant de la procédure disciplinaire

Le règlement européen prévoyant que les Etats membres peuvent poursuivre disciplinairement les procureurs européens délégués après avoir informé ou avoir demandé l'autorisation au chef du Parquet européen mais également que le collège des procureurs européens peut révoquer les procureurs européens délégués pour faute lourde en lien avec leurs fonctions, il aurait pu être prévu dans un projet de loi organique des articulations entre les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature et du garde des sceaux ministre de la justice d'une part et le collège des procureurs européens d'autre part.

Ainsi les décisions individuelles prises par le collège à l'encontre des procureurs européens délégués sans intervention du Conseil supérieur de la magistrature pouvant conduire à leur révocation auraient pu ne pas être qualifiées de sanction au sens de l'article 45 de l'ordonnance dans la mesure où elles n'ont pas pour effet de retirer la qualité de magistrat mais uniquement la fonction de procureur européen délégué.

Les dispositions des articles 58-1 auraient été modifiées afin de prévoir qu'une mesure d'interdiction temporaire d'exercice ne pouvait être engagée à l'encontre d'un procureur européen délégué qu'après information du chef du Parquet européen ou son accord ou celui du collège des procureurs européens selon que les faits reprochés étaient ou non en lien avec l'exercice des fonctions pour le compte du Parquet européen.

Enfin, il aurait pu être prévu des adaptations pour aménager l'exercice par les justiciables de la possibilité de saisine du Conseil supérieur de la magistrature d'une plainte à l'encontre d'un procureur européen délégué qui ne pouvant s'articuler avec les dispositions du règlement aurait été suspendue durant le mandat du magistrat.

B - Absence de nécessité de modifier l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (Option retenue)

Les dispositions du règlement européen ont été interprétées comme n'exigeant pas que le procureur européen délégué soit un magistrat national en position d'activité au sein de l'ordre juridictionnel français durant l'exercice de ses fonctions pour le Parquet européen, mais un magistrat choisi parmi les magistrats en activité du siège ou du parquet puis nommé par le collège des procureurs européens et placé en position de détachement pour exercer les fonctions de procureurs européens délégués. Il en est de même du procureur européen, membre actif du ministère public ou du corps judiciaire de l'Etat national⁷⁹ qui exerce ses fonctions au niveau de l'échelon central du Parquet européen et est chargé de superviser et de surveiller le déroulement des enquêtes et des poursuites menées par les procureurs européens délégués.

⁷⁹ Article 16 §1 a) du Règlement.

Cette position de détachement est celle qui était préconisée par le Conseil d'Etat dans son étude précédemment mentionnée du 24 février 2011⁸⁰.

Dès lors, le Conseil supérieur de la magistrature n'interviendra pas dans la nomination du procureur européen et des procureurs européens délégués dans les mêmes conditions que les magistrats du parquet national, s'agissant de magistrats exerçant pour le compte du Parquet européen.

Conformément aux dispositions de l'article 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 susvisée les magistrats français seront ainsi placés en position de détachement, après avis du Conseil supérieur de la magistrature, par décret du Président de la République. Cet avis ne portant que sur le respect de l'accomplissement de quatre années de services effectifs dans le corps judiciaire depuis l'entrée dans la magistrature, des règles relatives au placement en position de détachement et du consentement du magistrat et non sur l'aptitude et les qualités du candidat à exercer les fonctions de procureur européen délégué, il interviendra après leur nomination en qualité de procureurs européens délégués.

Placés en position de détachement en application des dispositions combinées de l'article 67 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 susvisée et des articles 45 et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, les procureurs européens délégués tout en conservant la qualité de magistrats français seront placés hors du corps judiciaire pendant la durée de leur mandat.

Dès lors, s'ils conserveront leurs droits à l'avancement et à la retraite dans le corps de la magistrature ils seront soumis aux règles régissant la fonction de procureur européen délégué fixées par le règlement européen et le règlement intérieur du Parquet européen.

Ils ne seront donc pas soumis aux dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 qui prévoient que les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. De même, n'étant pas placés sous l'autorité hiérarchique du procureur général de la cour d'appel de Paris, ce dernier n'aura pas qualité pour les autoriser à exercer une activité accessoire (article 8 de l'ordonnance statutaire), recevoir leur déclaration d'intérêts (article 76-2 de l'ordonnance statutaire), les évaluer (article 12-1 de l'ordonnance statutaire), leur délivrer un avertissement (article 44 de l'ordonnance statutaire) ou engager une procédure disciplinaire à leur encontre (articles 58-1 et 63 de l'ordonnance statutaire).

⁸⁰ « Pour ce qui est du statut des membres d'un Parquet européen, il semble qu'ils ne pourraient être des fonctionnaires de l'Union, ni davantage avoir la qualité de magistrat des juridictions européennes, conformément au principe cardinal des fonctions de poursuite et de jugement. En réalité, ils devraient bénéficier d'un statut sui generis leur permettant de conserver leur qualité de magistrat ou d'autorité assimilée dans leur ordre juridictionnel national, tout en étant détaché auprès du Parquet européen pour exercer leurs fonctions. Leur indépendance, tant à l'égard des institutions de l'Union que des Etats membres, devrait en outre être assurée, les modalités de nomination et de révocation exigeant, dès lors, une prise en compte de ce principe ». Réflexions sur l'institution d'un parquet européen, Etude du Conseil d'Etat du 24 février 2011.

Bien qu'exerçant leurs fonctions sur le territoire national au sein du tribunal judiciaire de Paris et à la Cour d'appel de Paris, les procureurs européens délégués ne seront pas soumis aux dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 susvisée et n'auront pas besoin d'être installés en audience solennelle dans ces juridictions pour pouvoir y exercer leurs fonctions.

Les dispositions de l'article 69 de l'ordonnance statutaire prévoyant la possibilité pour le garde des sceaux de saisir le comité médical national en vue de l'octroi d'un congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée lorsque l'état de santé d'un magistrat apparaît incompatible avec l'exercice de ses fonctions, ne sera pas non plus applicable aux procureurs européens délégués. Les conditions d'emplois des procureurs européens délégués, engagés par le Parquet européen sous le statut de conseillers spéciaux, seront précisées par le règlement intérieur qui sera adopté par le collège des procureurs européens⁸¹

En revanche, les dispositions de l'article 48 de l'ordonnance statutaire, qui prévoient le régime disciplinaire des magistrats détachés seront applicables aux procureurs européens délégués.

En effet, à l'égard des magistrats en position de détachement, le pouvoir disciplinaire est exercé :

1° Par la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du siège, lorsque ces magistrats ont exercé leurs dernières fonctions dans le corps judiciaire au siège ;

2° Par le garde des sceaux, ministre de la justice, lorsque ces magistrats ont exercé leurs dernières fonctions dans le corps judiciaire au parquet.

Le Conseil supérieur de la magistrature, en application de dispositions de l'article 65 de la Constitution statue comme conseil de discipline des magistrats du siège, en sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège et donne son avis sur les sanctions disciplinaires à l'égard des magistrats du parquet, dans sa formation compétente à l'égard de ces magistrats.

Ces dispositions du statut de la magistrature s'appliqueront en coordination avec les dispositions du règlement européen après information du chef du Parquet européen pour prononcer une révocation ou une sanction disciplinaire pour des raisons qui ne sont pas liées aux responsabilités qu'il exerce en qualité de procureur européen détaché, ou avec son accord, ou à défaut avec l'accord du collège des procureurs européens, pour des raisons liées aux responsabilités qu'il exerce en qualité de procureur européen délégué.

Ainsi un procureur européen délégué engagé comme conseiller spécial conformément aux articles 5, 123 et 124 du régime applicable aux autres agents⁸² pourra, s'il a commis une faute grave, pour des faits en lien avec ses responsabilités pour le Parquet européen, à l'initiative du Parquet européen et sans avis du Conseil supérieur de la magistrature, faire l'objet par l'autorité investie du pouvoir de nomination de l'une des sanctions suivantes⁸³ :

- l'avertissement par écrit,
- le blâme,

⁸¹ Article 96 du Règlement.

⁸² Article 96 § 6 du règlement.

⁸³ Article 9 de la section 3 de l'annexe IX sur la procédure disciplinaire du statut du personnel européen

- la suspension de l'avancement d'échelon pendant une période comprise entre un mois et vingt-trois mois,
- l'abaissement d'échelon,
- la rétrogradation temporaire pendant une période comprise entre 15 jours et un an,
- la rétrogradation dans le même groupe de fonctions,
- le classement dans un groupe de fonctions inférieur, avec ou sans rétrogradation,
- la révocation.

Ces sanctions n'auront pas pour effet de retirer au procureur européen délégué la qualité de magistrat français mais la révocation mettra fin au détachement et conduira à sa réintégration dans le corps judiciaire.

Un procureur européen délégué pourra faire l'objet du régime prévu par l'article 48 susvisé de l'ordonnance statutaire à l'initiative de l'Etat national :

- pour des faits sans lien avec l'exercice de ses responsabilités pour le compte du Parquet européen, après avis du chef du Parquet européen,
- pour des faits en lien avec l'exercice de ses responsabilités pour le compte du Parquet européen, après accord du chef du Parquet européen et s'il le refuse, après accord du collège des procureurs européens.

Les conditions de mise en œuvre pratique de cette articulation entre les prérogatives de l'Etat national et le Parquet européen devront être fixées par voie réglementaire (modification du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature) notamment pour déterminer selon quelles modalités et dans quel délai l'information ou l'accord du Parquet européen sera sollicité.

Les articles 50-3 et 63 de l'ordonnance statutaire permettent à un justiciable, à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, de former une plainte à l'encontre d'un magistrat du siège (article 50-3) ou du parquet (article 63) s'il estime que son comportement est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire. Il peut, ainsi, saisir le Conseil supérieur de la magistrature selon la procédure prévue respectivement par ces articles. Il s'agit d'une garantie prévue par l'article 65 de la Constitution.

Le procureur européen délégué, bien qu'exerçant sur le territoire national des fonctions juridictionnelles, est soumis à un régime disciplinaire spécifique prévu par le règlement européen. Placé en détachement, il n'est pas un magistrat français en exercice au sens de l'ordonnance statutaire. A ce titre, le dispositif de saisine directe du Conseil supérieur de la magistrature ne peut lui être appliqué pour des faits commis dans le cadre de ses fonctions de procureur européen délégué.

3.1.2. Options relatives à la question de la « double casquette » des procureurs européens délégués

A - Option écartée : doter les procureurs européens délégués d'une double casquette, nationale et européenne

L'article 13§3 du règlement prévoit qu'un « *procureur européen délégué peut également exercer les fonctions de procureur national, pour autant que cela ne l'empêche pas de s'acquitter des obligations qui lui incombent en application du présent règlement* ».

Cette option a été prévue lors des négociations pour les Etats dont le volume réduit d'affaires susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen ou dont l'organisation interne ne justifie pas ou ne permet pas de nommer des procureurs européens délégués qui travailleraient exclusivement pour le compte du Parquet européen.

La France n'étant pas dans ce cas de figure, et le flux de dossiers relevant de la compétence du parquet européen étant suffisamment important pour qu'un procureur européen délégué exerce exclusivement ces fonctions, cette option a été écartée.

B - Option retenue : les procureurs européens délégués exerceront à titre exclusif pour le compte du Parquet européen

Le principe d'un double exercice concomitant (au Parquet européen et au parquet national) ne s'impose pas au vu du volume d'affaires susceptibles de relever de la compétence des procureurs européens délégués français (évalué entre 60 et 100 affaires par an).

En outre, il apparaît inconciliable avec les principes directeurs qui régissent le statut des magistrats du parquet de l'ordre judiciaire français.

En effet, le fait que tout magistrat du parquet national doit mettre en œuvre la politique pénale définie par le ministre et déclinée localement par les procureurs généraux et procureurs de la République, entre en contradiction avec le règlement qui énonce que les procureurs européens délégués doivent bénéficier d'un statut fonctionnellement et juridiquement indépendant, distinct du statut conféré par le droit national. Les procureurs européens délégués ne pourraient pas, dans le même temps, exercer leur action en tant que membre du Parquet européen en relevant dans ce cadre de l'autorité du chef du Parquet européen, et traiter des dossiers nationaux en étant dans ce cadre soumis à leur hiérarchie nationale.

Cette double casquette apparaît enfin extrêmement délicate à mettre en œuvre en pratique. Elle pourrait être source de conflit d'intérêts liés aux difficultés de positionnement que les procureurs européens délégués seraient susceptibles de rencontrer.

Les procureurs européens délégués français exerceront ainsi à titre exclusif pour le compte du Parquet européen.

3.1.3. Options relatives à la compétence territoriale des procureurs européens délégués

A - Option écartée : Compétence régionale

Les procureurs européens délégués auraient pu être dotés d'une compétence inter-régionale et être ainsi institués au niveau de chacune des 8 juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS).

L'évaluation du nombre de dossiers susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen ne justifie pas en effet la nomination de 8 procureurs européens délégués travaillant exclusivement pour le compte de celui-ci.

Par ailleurs, prévoir 8 procureurs européens délégués aurait eu pour conséquence de démultiplier les interlocuteurs du procureur européen là où trois procureurs européens à compétence nationale permettraient de fluidifier les interactions entre le procureur européen et les procureurs européens délégués et entre les procureurs européens délégués eux-mêmes.

De plus, atomiser les procureurs européens délégués au sein des 8 JIRS ne permettrait pas une communication de proximité avec le procureur du tribunal de grande instance de Paris et le procureur de la république financier, qui aujourd'hui traitent des dossiers ayant vocation à être de la compétence du parquet européen.

Une répartition des procureurs européens délégués en 8 JIRS ne permettrait pas non plus des relations étroites avec les offices centraux.

Enfin, cette dispersion rendrait plus difficile une affectation et une spécialisation du personnel de greffe et des assistants.

Cette option n'a de ce fait pas été retenue.

B - Option retenue : Compétence nationale

Au vu de la compétence nationale détenue par le procureur de la République financier depuis sa création par la loi du 6 décembre 2013, il aurait été anachronique de ne pas doter les procureurs européens délégués d'une compétence également nationale pour le traitement de ces mêmes infractions présentant un haut degré de complexité et qui nécessitent de conduire des investigations très techniques dans un contexte international.

Il peut du reste être relevé à cet égard que le service national des douanes judiciaires (SNDJ) dispose d'une compétence nationale.

Ainsi, comme dans la plupart des autres Etats membres de la coopération renforcée, les procureurs européens délégués français seront compétents sur l'ensemble du territoire national.

A l'instar du Parquet national financier, cette organisation permettra une concentration des moyens et de l'expertise nécessaires à l'efficacité de la lutte contre ces formes particulières de délinquance financière.

Ainsi, les procureurs européens délégués seront installés au tribunal de Paris.

Le nouvel article 696-111 précise dès lors que les procureurs européens délégués exerceront le ministère public devant les juridictions de jugement de Paris, seules compétentes pour juger des procédures dont ils seront saisis.

3.1.4. Options relatives aux attributions des procureurs européens délégués

En application de l'article 4 du règlement, le Parquet européen « *exerce l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée* ».

Reste à déterminer si le procureur européen délégué pourra ou non représenter le Parquet européen dans le cadre de la procédure d'examen d'un pourvoi par la Cour de cassation.

A - Option écartée : représentation du Parquet européen par les procureurs européens délégués devant la Cour de cassation

Le considérant 31 du règlement précise que « *L'exercice de l'action publique devant les juridictions compétentes s'applique jusqu'au terme de la procédure, qui s'entend comme la détermination définitive de la question de savoir si le suspect ou la personne poursuivie a commis l'infraction, y compris, le cas échéant, la condamnation et la décision rendue sur toute action en justice ou tout recours disponible jusqu'à ce que cette décision soit devenue définitive* ».

Le fait que le Parquet compétent sera ainsi compétent « *jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée* » invite à envisager une représentation par les procureurs européens délégués devant la Cour de cassation.

Or, le procureur européen délégué n'exercera pas les fonctions d'avocat général près la Cour de cassation, puisque ce dernier n'exerce pas à proprement parler l'action publique comme le prévoit l'article 4 du règlement. Selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation⁸⁴, le rôle de l'avocat général près la chambre criminelle de la Cour de cassation n'est pas de soutenir l'accusation, mais de veiller, en toute indépendance, à l'exacte application de la loi pénale. Seule reste en débat l'application du droit, les faits étant tenus pour établis par les attendus de l'arrêt attaqué.

Cette option a donc été écartée.

B - Option retenue : absence d'intervention des procureurs européens délégués devant la Cour de cassation

Ainsi au vu du rôle de l'avocat général près la chambre criminelle de la Cour de cassation évoqué plus haut, et conformément à l'analyse faite par le Conseil d'Etat dans son étude précitée du 24 février 2011, « *il ne paraît pas que le rôle du ministère public près la Cour de cassation ressortisse à l'exercice de l'action publique* ».

Pour cette raison et conformément au choix opéré par la majorité des autres Etats membres de la coopération renforcée, le procureur européen délégué n'exercera pas les fonctions d'avocat général près la Cour de cassation.

⁸⁴ Crim., 18 décembre 1996, Bull. Crim. N°475 et Crim. 6 février 2002, pourvoi n°01-85.459.

3.1.5. Options relatives au déroulement procédural

A - Options relatives au cadre d'investigation

➤ *Option écartée : la création d'un cadre d'investigation nouveau*

Le procureur européen délégué aurait pu bénéficier d'un cadre d'enquête entièrement nouveau pour conduire ses investigations, en dehors des cadres procéduraux en vigueur relatifs à l'enquête de flagrance, l'enquête préliminaire et l'information judiciaire.

Cette option a été écartée en raison non seulement de sa complexité mais également de son inutilité, puisque la solution du renvoi aux cadres existants, avec des adaptations si nécessaire, permet de mettre en œuvre le règlement de façon satisfaisante.

➤ *Option retenue : le renvoi aux cadres d'investigations préexistants (enquête et instruction)*

Afin de faciliter au mieux l'intégration du procureur européen délégué français dans le cadre procédural national, il semble indispensable que les investigations qu'il mène s'inscrivent dans le cadre d'enquête existant tant au stade de l'enquête qu'au stade de l'instruction.

Cette solution est plus simple, et nécessite simplement des adaptations lorsque le procureur délégué agit dans le cadre de ce qui correspond à l'instruction, certains actes pouvant alors être directement accomplis par ce magistrat, d'autres nécessitant une décision du juge de la liberté et de la détention (JLD) (ce qui existe déjà du reste au cours de l'instruction depuis 2001, le juge d'instruction devant en effet saisir le JLD pour les décisions concernant la détention provisoire).

Cette solution permet de procéder par renvoi aux dispositions idoines relatives à l'information judiciaire, seule étant nécessaire la réécriture de certaines dispositions clés relatives à cette procédure, notamment celles de l'article 175 relative au règlement de l'information. Une exclusion expresse de l'application des dispositions mentionnant le rôle du parquet dans le cadre de l'information judiciaire doit par ailleurs être envisagée.

Cette solution permet de maintenir les droits des parties.

Les investigations seront conduites par le procureur européen chargé de l'affaire sans préjudice des droits des personnes mises en examen, témoins assistés ou parties civiles.

Dès lors que le procureur européen délégué aura procédé à la mise en examen d'une personne ou l'aura placé sous le statut de témoin assisté ou dès lors que le juge des libertés et de la détention aura autorisé un acte qui ne peut être réalisé que dans le cadre d'une instruction, les dispositions de l'article 105 du code de procédure pénale s'appliqueront.

Ainsi, les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves et concordants d'avoir participé aux faits ne pourront plus être entendues comme témoins par le procureur européen délégué.

B - Options relatives aux compétences du parquet européen délégué en matière de contrôle judiciaire

➤ *Option écartée : impossibilité pour le parquet européen délégué de placer sous contrôle judiciaire*

Il aurait pu être envisagé que le contrôle judiciaire ne puisse être ordonné que par un juge des libertés et de la détention saisi par le procureur européen délégué sur réquisitions écrites et motivées (le procureur européen délégué pouvant seulement modifier dans un sens plus favorable ou mettre fin au contrôle judiciaire).

Dans un souci de simplification et d'efficacité, cette option a été écartée pour retenir une solution permettant au procureur européen d'ordonner lui-même un contrôle judiciaire.

➤ *Option retenue : possibilité pour le procureur européen délégué de placer sous contrôle judiciaire avec contestation possible devant le juge des libertés et de la détention qui statue dans un délai de 72 heures*

Compte tenu de son statut d'indépendance renforcé, il est apparu possible de prévoir que le procureur européen délégué puisse ordonner lui-même des placements sous contrôle judiciaire, du fait de la nature de cette mesure dont la révocation ne peut être décidée que par le juge des libertés et de la détention.

Il a toutefois été jugé souhaitable de prévoir une contestation possible devant le juge des libertés et de la détention.

La personne placée sous contrôle judiciaire par le procureur européen délégué peut immédiatement contester cette décision devant le juge des libertés et de la détention, qui statuera ainsi dans un délai maximum de soixante-douze heures sur cette contestation lors d'un débat contradictoire. Si le juge confirme le placement sous contrôle judiciaire, la personne peut faire appel de cette décision devant la chambre de l'instruction.

Cette option a été retenue en ce qu'elle permet un équilibre de la mesure, prenant en compte le statut d'indépendance renforcé du parquet européen lui permettant d'ordonner un contrôle judiciaire, tout en permettant un recours possible dans un délai bref devant un juge du siège.

C - Options relatives à la constitution de partie civile

Afin d'appliquer le règlement européen, les règles de la constitution de partie civile devaient être adaptées.

A titre liminaire, il était nécessaire – sans qu'aucune option ne soit possible à cet égard – de ne pas permettre à une victime de déposer plainte avec constitution de partie civile afin d'obliger le Parquet européen à se saisir dès lors que seul le Parquet européen peut décider d'exercer sa compétence en vertu de l'article 25 du règlement.

Lorsque le Parquet européen aura décidé de se saisir, la victime pourra en revanche se constituer partie civile. Il convient cependant de se demander dans quel cadre celle-ci pourra se constituer partie civile.

➤ *Option écartée : permettre la constitution de partie civile dans le cadre de la procédure prévue par l'article 696-114 du code de procédure pénale*

Pour les procédures pénales suivies conformément aux dispositions du code de procédure pénale, lorsqu'une enquête est en cours, sous la direction du procureur de la République, la victime peut imposer à l'institution judiciaire l'ouverture d'une information en déposant plainte avec constitution de partie civile devant un juge d'instruction en application de l'article 85 de ce code. Les investigations se poursuivent alors dans le cadre de la procédure d'information.

Dès lors, il aurait pu être envisagé qu'une fois le parquet européen saisi, et alors qu'il procède à des investigations dans le cadre d'une procédure d'enquête relevant de l'article 696-114, il soit également donné à la victime la possibilité de se constituer partie civile afin de contraindre le procureur européen à continuer des investigations dans le cadre de la procédure prévue par l'article 696-115, c'est-à-dire d'une procédure dont le déroulement – notamment en raison de son caractère contradictoire – se rapproche de celui de l'instruction.

Cela n'a paru ni opportun ni nécessaire, dès lors que :

- d'une part, cet acte ne conduira pas à changer de directeur d'enquête et que le Parquet européen est indépendant ;
- et que d'autre part, la victime pourra toujours agir devant le juge civil, ce qui ne porte pas atteinte à son droit à un recours effectif.

Cette option a donc été écartée.

Cette suppression d'une possibilité de constitution de partie civile n'est du reste pas nouvelle et a déjà été prévue en matière d'abus de marché⁸⁵.

⁸⁵ Art L. 465-3-6 VII du code monétaire et financier : « Par dérogation à l'article 85 du code de procédure pénale, une plainte avec constitution de partie civile pour des faits susceptibles de constituer un des délits mentionnés à la présente section n'est recevable qu'à la condition que le procureur de la République financier ait la possibilité d'exercer les poursuites en application du présent article, et que la personne qui se prétend lésée justifie qu'un délai de trois mois s'est écoulé depuis qu'elle a déposé plainte devant ce magistrat contre récépissé ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou depuis qu'elle a adressé, selon les mêmes modalités, copie à ce magistrat de sa plainte déposée devant un service de police judiciaire. La prescription de l'action publique est suspendue, au profit de la victime, du dépôt de la plainte jusqu'à la réponse du procureur de la République financier à l'expiration du délai de trois mois mentionné à la première phrase du présent VII. »

- *Option écartée : permettre la constitution de partie civile uniquement lors de l'audience au fond.*

Permettre la constitution de partie civile uniquement lors de l'audience au fond devant la juridiction de jugement est apparu inopportun, car cela fermait toutes les possibilités de constitution de partie civile lors de la phase des investigations, alors même que les infractions dont sera saisi le Parquet européen pourront avoir causé préjudice à d'autres personnes que l'Union Européenne.

Ainsi, dans son étude de 2011, le Conseil d'Etat précise qu'il « *serait alors légitime de reconnaître à la Commission, comme à toute autre victime, la possibilité de se constituer partie civile avant l'audience sur le fond, ou lors de celle-ci pour demander, le cas échéant, la réparation de ses préjudices. Cette constitution de partie civile lui ouvrirait l'accès au dossier pénal, ainsi que le droit d'être informée des actes de procédure. Elle aurait enfin pour effet de l'autoriser à exercer les voies de recours, sur les seuls intérêts civils, contre une décision de justice émanant d'une juridiction de renvoi saisie à la requête du Parquet européen. Cette solution serait en outre conforme aux dispositions de la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 juin 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, qui consacre en son article 9 le droit de la victime à obtenir une réparation dans le cadre de la procédure pénale.* »

N'autoriser les victimes à se constituer partie civile que lors de l'audience au fond, créerait un déséquilibre et une rupture d'égalité trop importante avec les autres parties à la procédure, mis en examen et témoins assistés, qui auraient alors seuls les droits d'accéder au dossier, de demander des actes ou de présenter des requêtes en nullité.

Cette option a donc été écartée.

- *Option retenue : permettre la constitution de partie civile dans le cadre de la procédure prévue par l'article 696-114 du code de procédure pénale*

Si la constitution de partie civile n'est pas possible dans le cadre de l'article 696-113, elle sera en revanche possible soit à tout moment dans le cadre de la procédure prévue par l'article 696-114 lorsque le Parquet européen conduira les investigations conformément aux règles de l'instruction, soit lors de l'audience de la juridiction de jugement.

L'équilibre retenu paraît dès lors satisfaisant et cette option a été retenue.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Dans le livre quatrième du code de procédure pénale, est institué un titre spécifique au Parquet européen, qui regroupe l'intégralité des dispositions qui lui sont applicables. Ce titre est placé après le titre X relatif à l'entraide judiciaire internationale. Il détaille en particulier le cadre procédural dans lequel le procureur européen délégué conduira les investigations, en procédant par renvoi aux règles générales du code de procédure pénale, tout en précisant les adaptations qui sont apportées à ces règles.

3.2.1. Modifications relatives à la mise en place et aux attributions du parquet européen

Le chapitre I^{er} du titre X bis du code de procédure pénale porte sur la compétence et les attributions des procureurs européens délégués.

Pour rappel, en application de l'article 4 du règlement, le Parquet européen « *exerce l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée* ». Aux termes de l'article 13§1 du règlement précité, les procureurs européens délégués « *sont investis des mêmes pouvoirs que les procureurs nationaux dans le domaine des enquêtes, des poursuites et de la mise en état des affaires* ».

Ainsi, l'article 696-108 précise le champ de compétence des procureurs européens délégués. Il prévoit que les procureurs européens délégués sont compétents pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Il renvoie à ce titre aux articles 4, 22, 23, et 25 du règlement UE 2017/1939. Il prévoit que les procureurs européens seront compétents uniquement pour les infractions commises à compter du 20 novembre 2017.

L'article 696-109 prévoit, que les procureurs européens délégués pourront, en application des articles 4 et 13 du règlement, exercer les attributions du procureur de la République et du procureur général près la cour d'appel. Il pourra représenter le ministère public devant le tribunal judiciaire et devant la Cour d'appel, y compris devant la chambre de l'instruction, et former un recours contre toute décision formée par une juridiction de jugement notamment celle qui ne serait pas conforme à ses réquisitions.

Cet article prévoit en outre que les procureurs européens délégués auront autorité sur la police judiciaire. En effet le parquet européen, qui a notamment pour fonction de rechercher les auteurs des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'union, doit pouvoir s'appuyer sur les organes de police judiciaire nationaux pour exercer cette compétence. Ainsi, le texte prévoit que les articles 12, 12-1 et 225 et 229-1 du code de procédure pénale lui sont applicables. En conséquence les procureurs européens délégués au même titre que les procureurs nationaux, dirigeront la police judiciaire (article 12), auront le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire (article 12-1) et auront la possibilité, tout comme les procureurs généraux, de saisir la chambre de l'instruction ou son président dans le cadre du contrôle de l'activité des officiers de police judiciaire pour qu'en cas de manquement professionnel grave ou d'atteinte grave à l'honneur ou à la probité de la part de ceux-ci, une suspension de leurs fonctions puisse être décidée (article. 225 et 229-1).

Le second alinéa de l'article 696-109 précise que plusieurs articles du code de procédure pénale ne sont en revanche pas applicables aux procureurs européens en raison de leur statut particulier et des attributions qui leur sont dévolues par le règlement.

Ainsi les dispositions de l'article 30 du code de procédure pénale prévoyant la possibilité pour le ministre de la justice d'adresser des instructions générales aux magistrats du ministère public n'est pas applicable. En effet les procureurs européens ne sont pas soumis à l'obligation de mettre en œuvre la politique pénale définie par les instructions générales de la ministre de la justice, dès lors qu'ils sont seul tenus de se conformer aux instructions de la chambre permanente chargée de l'affaire et du procureur européen chargé de la surveillance de l'affaire.

Par voie de conséquence la première phrase de l'article 33 du code de procédure pénale à savoir l'obligation de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions données est non applicable aux procureurs européens. De même, l'article 39-1 concernant la mise en œuvre de la politique pénale par les procureurs de la République et 39-2 concernant leur rôle en matière de coordination de la politique de prévention de la délinquance ne sont pas applicables aux procureurs européens délégués dès lors qu'il s'agit d'une politique pénale établie sur le plan national.

Par ailleurs, les quatre premiers alinéas de l'article 35 du code de procédure pénale définissant le rôle du procureur général en matière de coordination de l'action des différents procureurs de la République aux fins d'application de la loi pénale sur l'étendue de leur ressort étant incompatible avec le statut indépendant du procureur européen délégué, il a été également exclu. De plus, les injonctions du procureur général au procureur de la République en matière d'engagement des poursuites (article 36) et l'autorité du procureur général sur les officiers du ministère public de leur ressort (article 37) ne sont pas applicables.

D'autre part, plusieurs attributions des procureurs de la République et procureurs généraux n'entrent pas dans le champ de compétence du procureur européen selon le règlement. Ainsi, les attributions du procureur de la République en matière de contrôle des locaux de garde à vue, prévues par le troisième alinéa de l'article 41 a donc été exclu de même que le rôle dévolu aux procureurs généraux en matière de recours contre une décision de classement sans suite prévu à l'article 40-3. Enfin, l'autorité du procureur général sur les officiers du ministère public en matière de contraventions prévue par l'article 44 n'a pas lieu d'être applicable aux procureurs européens délégués qui ne disposent pas de compétence en matière contraventionnelle. Il a donc été également écarté.

Il peut être noté que dans la mesure où l'article 696-109 précise que les attributions du procureur de la République et du procureur général seront exercées par les procureurs européens délégués « *en application des articles 4 et 13 du règlement* », ces attributions seront celles concernant la recherche et la poursuite des infractions (donc la direction de la police judiciaire et l'exercice de l'action publique), mais elles ne porteront pas sur l'exécution des peines prononcées par les juridictions, qui resteront de la compétence des procureurs nationaux, compétents en application notamment de l'article 707-1 du code de procédure pénale. L'article 696-110 fixe la compétence du tribunal judiciaire et de la cour d'appel de Paris pour connaître des procédures dont sont saisis les procureurs européens délégués. Il exclut la possibilité pour la chambre de l'instruction d'évoquer ces procédures.

Le chapitre II relatif à la procédure est divisé en trois sections. La section I porte sur la saisine du Parquet européen.

L'article 696-111 prévoit que les signalements des comportements délictueux et enquêtes susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen lui sont adressés par l'intermédiaire du procureur de la République compétent.

L'article 696-112 décline l'obligation pour les autorités nationales de s'abstenir d'exercer leur compétence lorsque le Parquet européen décidera d'exercer la sienne. Conformément au règlement et notamment à ses articles 25§1 et 27§5, il impose ainsi aux autorités judiciaires nationales de se dessaisir au profit du Parquet européen.

3.2.2. Modifications permettant la création d'un cadre procédural spécifique

L'architecture du Parquet européen, qui conduit à ce que des instructions soient données de l'échelon central (chambres permanentes et procureurs européens) vers l'échelon déconcentré (procureurs européens délégués), est par nature incompatible avec la saisine du juge d'instruction, magistrat autonome dans la conduite et l'orientation du dossier. Il est donc nécessaire de prévoir des adaptations procédurales afin de surmonter toute difficulté née de l'incompatibilité du règlement avec la saisine du juge d'instruction.

Les attributions du procureur européen délégué seront hybrides en ce qu'elles emprunteront à la fois celles du procureur de la République et certaines du juge d'instruction.

Ainsi, conformément à l'article 13 du règlement, le procureur européen délégué sera détenteur des mêmes prérogatives que tout procureur de la République dans le cadre de l'article 696-113 du code de procédure pénale qui correspond à l'enquête. L'article 696-113 prévoit en effet que le procureur européen délégué conduira les investigations conformément aux règles du code de procédure pénale applicables à l'enquête de flagrance ou à l'enquête préliminaire, et à celles du code des douanes.

Toutefois, lorsque le procureur européen délégué l'estimera nécessaire (notamment en pratique parce qu'il estime devoir soit mettre en examen une personne ou de la placer sous le statut de témoin assisté, soit recourir à des actes d'investigation qui ne peuvent être ordonnés qu'au cours d'une instruction), l'article 696-114 prévoit que le procureur européen délégué conduira alors les investigations conformément aux règles du code de procédure pénale applicables à l'instruction. En effet, dès les négociations du règlement à compter de septembre 2013, la figure du juge d'instruction a été exclue de la mise en œuvre du règlement parquet européen. En effet, seuls la Belgique, l'Espagne le Luxembourg et la Slovénie disposaient d'un juge d'instruction, ce qui ne permettait pas d'envisager dans le cadre des négociations de proposer un schéma procédural alternatif reposant sur cette institution. En outre il est apparu exclu de permettre l'ouverture d'une instruction devant un juge d'instruction dans la mesure où celui-ci, juge indépendant, est incompatible avec la structure hiérarchisée du parquet européen et la possibilité pour les chambres permanentes et le procureur européen de donner des instructions d'enquête et de poursuite en application des articles 10 et 12 du règlement européen.

L'article 696-115 précise logiquement que si le procureur européen délégué intervient à la suite d'un dessaisissement émanant soit du procureur de la République, soit d'un juge d'instruction, il agira dans le premier cas dans le cadre de l'article 696-113, et dans le second dans le cadre de l'article 696-114.

La section III détermine les dispositions spécifiques à la procédure prévue par l'article 696-114.

Dans le cadre de la procédure prévue par l'article 696-114, le procureur européen délégué n'aura toutefois pas exactement les mêmes prérogatives que le juge d'instruction.

En effet, il apparaît délicat sur le plan juridique, de confier au procureur européen délégués l'ensemble des pouvoirs du juge d'instruction alors qu'il :

- exercera à la fois les attributions du procureur de la République et du procureur général,
- « s'autosaisira » des faits et conduira les investigations sans solliciter les réquisitions d'une autre autorité judiciaire, contrairement au juge d'instruction (qui doit être saisi par le parquet ou la partie civile). a⁸⁶.

A ce titre il convient de rappeler la jurisprudence du conseil constitutionnel n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 relative à la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

En effet, dans le cadre de cette décision, une disposition de procédure pénale était critiquée par les requérants en ce que l'article 10 de la loi complétait l'article 706-24 du code de procédure pénale en instituant la possibilité de procéder, dans certaines conditions, à des perquisitions de nuit en matière de terrorisme. Le Conseil constitutionnel a estimé que la conciliation entre la recherche des auteurs d'infractions, objectif de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties devait être assurée par le législateur. Au regard de cette règle, il a considéré, en distinguant entre les deux types d'enquêtes prévues par le code de procédure pénale, celle qualifiée d'enquête de flagrance et l'enquête préliminaire, que de telles perquisitions ne pouvaient intervenir qu'au cours d'une enquête en flagrance. Surtout, le Conseil constitutionnel a également exclu la possibilité de ces mêmes perquisitions au cours d'une instruction préparatoire, au motif que l'autorité déjà investie de la charge de l'instruction se verrait en outre " attribuer les pouvoirs d'autoriser, de diriger et de contrôler " les opérations de perquisition. Ainsi, à défaut d'autres garanties pouvant résulter notamment d'une limitation dans le temps, le Conseil a estimé qu'existait, dans ces deux situations (enquête préliminaire et instruction), un risque d'"atteintes excessives à la liberté individuelle ", en particulier à l'inviolabilité du domicile⁸⁷.

Si cette censure n'est pas expressément motivée par une exigence constitutionnelle d'impartialité fonctionnelle, elle montre cependant qu'une même autorité ne peut pas se voir reconnaître trop de pouvoirs sans que cela porte une atteinte excessive à la liberté individuelle. Ce risque d'atteinte excessive est donc réel si était donné au procureur européen délégué l'ensemble des pouvoirs du juge d'instruction, d'autant que ce procureur, à la différence du juge, pourra d'autosaisir.

Il a donc paru nécessaire, afin d'éviter tout risque de censure constitutionnelle. de prévoir que le procureur européen délégué devra, lorsqu'il agira dans un cadre juridique similaire à celui

⁸⁶ C'est du reste pour cela que l'article 696-116 prévoit que les dispositions relatives à l'article 80 relatif aux réquisitoires introductifs et supplétifs ne s'appliqueront pas.

⁸⁷ Considérant 18 : Considérant qu'à l'inverse, la possibilité de telles visites, perquisitions et saisies de nuit, pendant une période qui n'est pas déterminée par la loi, dans tout lieu, y compris dans les locaux servant exclusivement à l'habitation, en cas d'enquête préliminaire et au cours d'une instruction préparatoire, alors que d'une part le déroulement et les modalités de l'enquête préliminaire sont laissées à la discrétion du procureur de la République, ou sous son contrôle, des officiers et agents de police judiciaire, et que d'autre part, dans l'instruction préparatoire, l'autorité déjà investie de la charge de celle-ci se voit en outre attribuer les pouvoirs d'autoriser, de diriger et de contrôler les opérations en cause, est de nature à entraîner des atteintes excessives à la liberté individuelle ;

de l'instruction, solliciter l'autorisation d'un juge du siège pour que soient mises en œuvre des mesures attentatoires aux libertés (comme une perquisition sans l'assentiment de la personne, mais pouvant intervenir hors le cadre de la flagrance, et parfois très longtemps après la commission de l'infraction dès lors que la prescription n'est pas acquise, ou comme des écoutes téléphoniques pouvant se poursuivre pendant plusieurs années).

Cependant, une exception a été faite concernant le contrôle judiciaire en ce que le projet de loi autorise le procureur européen délégué à placer un mis en examen sous contrôle judiciaire. En effet, cette mesure n'est véritablement coercitive et attentatoire aux libertés que lorsqu'elle est révoquée, révocation qui appartiendra alors au juge des libertés.

Il aurait été risqué d'aller au-delà de cet équilibre étant rappelé, que lorsque le Conseil d'Etat s'est prononcé dans son étude du 24 février 2011⁸⁸ sur la conformité du parquet européen avec la Constitution, il a conclu à l'absence d'une nécessité d'une nouvelle révision constitutionnelle à la condition que l'ensemble des principes constitutionnels par les règlements d'application soient respectés. Ainsi, pour trouver un équilibre conforme à la Constitution, la possibilité de donner certaines prérogatives du juge d'instruction au procureur européen délégué tout en encadrant certains de ces pouvoirs lorsqu'ils sont attentatoires aux libertés individuelles, via l'autorisation d'un juge, en l'espèce le juge des libertés et de la détention, constitue un équilibre satisfaisant.

En conséquence, l'article 696-117 explique le principe directeur de cette procédure, au cours de laquelle les actes pourront être pris soit par le procureur européen délégué, soit par le juge des libertés et de la détention saisi par réquisitions écrites et motivées du procureur européen délégué.

La sous-section 1 clarifie cette répartition des compétences entre le procureur européen délégué et le juge des libertés et de la détention.

Ainsi, elle précise les actes et décisions relevant de la procédure prévue à l'article 696-114.

L'article 696-118 prévoit que le procureur européen délégué accomplira les actes et prendra les décisions en matière de mise en examen, d'interrogatoire et de confrontation, d'audition de témoins, y compris du témoin assisté, de recevabilité et d'audition de la partie civile, de transport, de commission rogatoire, d'expertise, de mandat de recherche, de comparution ou d'amener.

En application de l'article 696-119 le procureur européen délégué pourra ordonner un contrôle judiciaire, y compris lors de la procédure de comparution par procès-verbal ou de comparution à délai différé. Un recours sera cependant possible devant le juge des libertés et de la détention qui statuera dans un délai maximum de soixante-douze heures.

Il devra en revanche en application de l'article 696-120, saisir le juge des libertés et de la détention pour prendre les décisions relatives aux mesures de placement sous assignation à résidence avec surveillance électronique ou en détention provisoire, ainsi que pour décerner un mandat d'arrêt.

⁸⁸ <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes/vers-l-institution-d-un-parquet-europeen>

En la matière, le procureur européen délégué ne pourra que mettre fin à ces mesures de sûreté ou les modifier dans un sens favorable à la personne mise en examen.

En outre, contrairement au juge d’instruction qui exerce la plupart de ces prérogatives lui-même, le procureur européen délégué devra solliciter du juge des libertés et de la détention l’autorisation de recourir aux mesures d’enquête portant atteinte à la vie privée : les perquisitions, les écoutes, la géolocalisation ou les autres techniques spéciales d’enquête lorsque de telles mesures ne peuvent pas être mises en œuvre par le parquet dans le cadre de l’enquête. A titre d’exemple, si le procureur européen délégué enquête dans le cadre de la procédure prévue par l’article 696-114 du code de procédure pénale et qu’il souhaite mettre en place une géolocalisation, il ne devra faire appel au juge des libertés et de la détention que pour une géolocalisation dépassant les prérogatives dont il disposait en la matière dans le cadre d’une enquête de flagrance ou préliminaire (en l’occurrence pendant un délai 15 jours pour les crimes et en matière de délinquance organisée et pendant 8 jours dans les autres cas).

Les articles 696-126 à 696-128 disposent que les perquisitions sans assentiment, les écoutes, la géolocalisation, les autres techniques spéciales d’enquête ou les saisies spéciales devront, sauf exception, être autorisées par le juge des libertés et de la détention saisi par réquisitions écrites et motivées du procureur européen délégué.

Le tableau comparatif suivant expose les actes d’enquête ainsi que les mesures de sûreté selon l’autorité compétente pour les ordonner ou les demander conformément aux dispositions du code de procédure pénale et celles du projet de loi relatif à la création du Parquet européen applicables.

Actes d’enquête et Mesure de sûreté (après LPJ)	Droit national	Parquet européen
Mesures de sûreté et Mandats		
Contrôle judiciaire	JI ou JLD	<ul style="list-style-type: none"> - PED : placement, modification des obligations ou mainlevée du CJ. - JLD : statue sur le recours contre une décision de placement sous CJ dans les 72 heures
ARSE	JI ou JLD sur réquisitions du PR	<ul style="list-style-type: none"> - JLD : Placement, modification ou prolongation - PED : Supprimer des obligations, ordonner la mainlevée de la mesure ou modifier les horaires dans un sens favorable à la personne.
Détention provisoire (Mandat de dépôt)	JLD saisi par JI avec réquisitions du PR	<ul style="list-style-type: none"> - JLD : Placement ou prolongation - PED : Remise en liberté
Mandat de recherche	PR ou JI	PED
Mandat de	JI	PED

comparution		
Mandat d'amener	JI	PED
Mandat d'arrêt	JI	JLD
Mise à exécution sous la forme d'un mandat d'arrêt européen	PR	PED
Actes pouvant porter atteinte à la vie privée et à la propriété		
Perquisition	<u>Enquête de flagrance</u> : OPJ <u>Enquête préliminaire</u> : JLD quand sans assentiment de la personne <u>Instruction</u> : JI	PED en flagrance ou avec l'assentiment de la personne concernée JLD dans les autres cas
Géolocalisation	<u>Enquête</u> : - PR pendant 15 jours pour crimes et délinquance organisée et pdt 8 jours dans autres cas - JLD pendant 1 mois renouvelable - JLD saisi par PR pour introduction dans lieu d'habitation privé pour mettre en place la balise <u>Instruction</u> : - JI - JLD pour introduction dans lieu d'habitation privé en dehors des heures 6h-21h	PED pendant 15 jours pour crimes et délinquance organisée et pendant 8 jours dans autres cas JLD quand durée supérieure ou pour introduction dans un lieu d'habitation privé
Enquête sous pseudonyme	PR ou JI	PED
Ecoutes	<u>Enquête</u> : JLD en matière de criminalité et de délinquance organisée (cf infra) <u>Instruction</u> : JI pour toute infraction punie : - d'au moins 3 ans, ou - d'une peine d'emprisonnement quand interception de la ligne de la victime d'un délit commis par la voie des communications électroniques, à sa demande.	JLD (mêmes conditions de recours quant aux infractions selon le cadre procédural : 696-114 ou 696-115)

<p>Procédure applicable à la <u>criminalité et à la délinquance organisée</u> : chapitre II du titre XXV du livre IV du CPP</p> <p><u>Actes possibles dans le cadre des articles 706-73-1 et 706-1-1</u></p> <p>Surveillance</p> <p>Infiltration</p> <p>Ecoutes lors d'une enquête (cf supra)</p> <p>Autres techniques spéciales d'enquête de la section 6 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imsi-catcher - Sonorisation et captation d'images - Captation de données informatiques - Données informatiques stockées <p><u>Acte uniquement possible dans le cadre de l'article 706-73-1</u> : perquisition de nuit</p> <p><u>Acte uniquement possible dans le cadre des infractions connexes</u> (hors 706-73-1 et 706-1-1 CPP) : garde à vue dérogatoire</p>	<p>Surveillance : PR</p> <p>Infiltration : PR ou JI</p> <p>Ecoutes : JLD</p> <p><u>TSE</u> :</p> <p><u>Enquête</u> : JLD sur requête du PR</p> <p><u>Instruction</u> : JI (JLD pour installation de certains dispositifs dans un lieu privé)</p> <p>Perquisition de nuit : JLD sur réquisitions du PR ou JI</p> <p>GAV :</p> <p>* prolongation 96h + report avocat :</p>	<p>Compétence PE pour certaines infractions prévues aux articles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 706-73-1 (escroquerie en BO, blanchiment aggravé, association de malfaiteurs) - 706-1-1 (probité + délit douanier aggravé) <p>Surveillance : PED</p> <p>Infiltration : PED</p> <p>Ecoutes : JLD</p> <p>TSE : JLD</p> <p>Perquisition de nuit : JLD</p> <p>GAV : JLD</p>
---	--	---

	JLD sur réquisitions du PR ou JI * prolongation 120h : JLD	
Saisies spéciales (de patrimoine, immobilières, sur certains biens ou droits mobiliers incorporels, sans dépossession)	<u>Principe</u> Enquête : JLD sur requête du PR Instruction : JI <u>Exception de la saisie de somme d'argent sur compte bancaire :</u> - OPJ sur autorisation PR ou JI - JLD saisi par PR ou JI se prononce sur le maintien ou la mainlevée de la mesure dans les dix jours	<u>Principe : JLD</u> <u>Exception de la saisie de somme d'argent sur compte bancaire :</u> - OPJ sur autorisation PED - JLD saisi par PED se prononce sur le maintien ou la mainlevée de la mesure dans les dix jours
Comparution par la force publique	PR ou JI	PED
Examens techniques/Expertises	PR/JI	PED

Ce cadre procédural d'investigation du Parquet européen ne remettra pas en cause les droits des personnes mises en examen, témoins assistés ou parties civiles, qui pourront ainsi exercer l'intégralité des droits qui leur sont reconnus au cours de l'instruction.

Ainsi, la sous-section 2 de la section III du chapitre II détermine les droits des parties.

L'article 696-129 prévoit que les personnes mises en examen, témoins assistés ou parties civiles exerceront l'intégralité des droits qui leur sont reconnus au cours de l'instruction. Ces personnes disposeront ainsi des mêmes droits en matière de demande d'acte, de requête en nullité et d'exercice des voies de recours.

Dès lors que le procureur européen délégué aura procédé à la mise en examen d'une personne ou l'aura placée sous le statut de témoin assisté ou dès lors que le juge des libertés et de la détention aura autorisé un acte qui ne peut pas être réalisé dans le cadre d'une enquête de flagrance ou en préliminaire comme un mandat d'arrêt, l'article 696-130 précise que les dispositions de l'article 105 s'appliqueront. Ainsi, les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves et concordants d'avoir participé aux faits ne pourront plus être entendues comme témoins par le procureur européen délégué.

L'article 696-131 détaille les règles applicables à la recevabilité de la constitution de partie civile et aux droits de la partie civile. Ainsi la victime ne pourra se constituer partie civile que lorsque le procureur européen délégué aura procédé à la mise en examen d'une personne ou l'aura placée sous le statut de témoin assisté ou dès lors que le juge des libertés et de la

détention aura autorisé un acte qui ne peut pas être réalisé dans le cadre d'une enquête de flagrance ou en préliminaire

Par ailleurs, si les parties pourront se constituer partie civile, elles ne devraient pas pouvoir porter plainte avec constitution de partie civile dès lors que seul le Parquet européen peut décider d'exercer sa compétence.

Enfin, la sous-section 3 comprenant l'article 696-132 détermine les règles applicables à la clôture de cette procédure. Lorsque le procureur européen délégué estime la procédure terminée, il en avise les parties et leur avocat. Ceux-ci disposent d'un droit d'observation ou de demande d'acte dans un délai d'un mois si le mis en examen est détenu et de trois mois dans les autres cas. Après ce délai d'observation ou de demande d'acte, le procureur européen délégué procède au règlement du dossier. Le juge des libertés et de la détention peut rendre quant à lui une ordonnance relative au maintien en détention provisoire du mis en examen après réquisitions du procureur européen délégué, ce dernier pouvant quant à lui maintenir la personne sous contrôle judiciaire. Les alinéas 4 et 5 de l'article 696-132 permettent de faire application de la procédure de comparution volontaire sur reconnaissance de culpabilité ou relative à une convention judiciaire d'intérêt public.

3.2.3. Modifications permettant l'articulation des compétences entre le procureur européen, les procureurs européens délégués et l'autorité judiciaire française

Le chapitre III précise certaines dispositions particulières relatives à l'articulation des compétences entre le procureur européen, les procureurs européens délégués et l'autorité judiciaire française.

L'article 696-133 prévoit que dans l'hypothèse où le procureur européen siégeant à Luxembourg décidera de conduire personnellement une enquête conformément à l'article 28 du règlement, il exercera alors les attributions du procureur européen délégué.

L'article 696-134 règle la question d'un éventuel conflit négatif de compétence entre le Parquet européen et les autorités nationales, en prévoyant que le procureur de la République saisi de l'enquête et le juge d'instruction saisi de l'information demeurent compétents lorsque le Parquet européen décide de ne pas exercer sa compétence. Cet article précise par ailleurs la procédure applicable lorsqu'une plainte avec constitution de partie civile est déposée devant le juge d'instruction alors que le Parquet européen n'a pas encore statué sur l'exercice de sa compétence. Il est ainsi prévu que la recevabilité de cette constitution de partie civile ne soit pas examinée tant que le procureur européen n'a pas statué sur sa compétence, la prescription de l'action publique étant cependant suspendue au bénéfice de la victime pendant ce laps de temps.

Les articles 696-135 et 696-136 précisent les règles applicables en cas de conflit positif de compétence entre le Parquet européen et les autorités nationales dans les cas mentionnés au 6 de l'article 25 du règlement. En effet, afin de permettre au Parquet européen de se concentrer sur les cas les plus graves et les situations dans lesquelles les intérêts européens sont particulièrement exposés, le règlement prévoit dans certaines situations précises, que le Parquet européen devra s'abstenir d'exercer sa compétence au profit des autorités nationales.

Il est ainsi prévu, lorsque le procureur de la République refuse de se dessaisir au profit du procureur européen, que le procureur général désigne le magistrat compétent.

Dans le cas où un juge d'instruction saisi refuse de se dessaisir au profit du procureur européen, celui-ci invite les parties à faire valoir leurs observations dans un délai de cinq jours puis rend une ordonnance de refus de dessaisissement. La chambre criminelle de la cour de cassation statue ensuite dans un délai de huit jours à compter de la réception du dossier pour désigner le magistrat compétent.

Il s'agit ici, pour une bonne intégration du procureur européen dans le paysage juridique français, de reproduire un mécanisme déjà existant dans les cas de conflit de compétence relatif au PNF (compétence de la chambre criminelle de la cour de cassation à l'article 705-3) ou au JIRS (compétence de la chambre criminelle de la cour de cassation au sein de l'article 704-3 en cas de différence de ressort entre la JIRS et la Cour d'appel dont dépend le TGI saisi).

L'article 696-137 précise les modalités du renvoi d'une affaire par le Parquet européen aux autorités nationales, en application de l'article 34 du règlement.

Lorsque le parquet européen décide de renvoyer l'affaire aux autorités nationales, il en informe ainsi :

- Le procureur de la République dans les cas mentionnés aux trois premiers paragraphes de l'article 34 du règlement (l'enquête menée par le procureur européen révèle que les faits ne constituent pas une infraction pénale à l'égard de laquelle il est compétent ; les conditions spécifiques à l'exercice de ses compétences ne sont pas remplies ; l'infraction ayant causé un préjudice aux intérêts de l'union inférieur à 100 000 euros ne relève pas d'une complexité ou d'une gravité telle qu'elle nécessite l'ouverture d'une enquête)
- Le procureur général dans les cas de classement sans suite. En effet, ce choix du procureur général paraissait légitime en ce que celui-ci dispose déjà d'une compétence en la matière concernant le recours de l'article 40-3 des décisions de classement sans suite.

3.2.4. Modifications apportées au code de l'organisation judiciaire

Le chapitre deux relatif aux dispositions modifiant le code de l'organisation judiciaire contient un article permettant de parfaire l'introduction du Parquet européen dans l'ordre judiciaire français.

La compétence exclusive du tribunal judiciaire de Paris pour connaître des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne est posée dans un nouvel article L. 211-19.

L'article L. 213-13 renvoie au code de procédure pénale pour fixer, s'agissant des fonctions particulières liées aux compétences du Parquet européen, les règles de compétence, d'organisation et de fonctionnement de la juridiction du tribunal judiciaire de Paris.

Les articles L. 212-6-1 et L. 312-8, insérés au sein des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement du tribunal judiciaire et de la cour d'appel, consacrent la représentation du ministère public devant le tribunal judiciaire de Paris par le procureur européen ou ses délégués dans les affaires relevant de leurs attributions. Cette capacité s'exerce sans que ne fasse obstacle, à cet égard, les articles L. 122-2, L. 122-3, L. 212-6 ou L. 312-7 du code de l'organisation judiciaire qui consacrent le principe d'invisibilité du parquet selon lequel tout membre du Parquet, en ce qu'il représente le ministère public, peut se substituer à un autre membre du ministère public à n'importe quel stade de la procédure. Ce principe ne joue en

effet qu'au sein de l'ordre interne et ne saurait s'appliquer au Parquet européen, qui est régi par son propre principe d'indivisibilité en vertu de l'article 8 du règlement européen qui l'a institué. Sur le plan de l'organisation judiciaire, si le Parquet européen est effectivement un organe de l'Union, indivisible et autonome, il exercera cependant ses missions au sein de chaque système judiciaire des Etats membres, dont la France. Son existence et sa compétence doivent donc apparaître dans le code de l'organisation judiciaire qui doit refléter la réalité des acteurs qui la compose et y participe tout en préservant le principe d'indivisibilité du parquet.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS NATIONAUX

4.1.1. Impacts juridiques

L'impact juridique de la réforme consiste dans l'insertion dans:

- le code de procédure pénale, d'un titre X bis intitulé « Du Parquet européen » et composé de trente-et-un articles (articles 696-108 à 696-137) répartis en trois chapitres,
- le code de l'organisation judiciaire, de quatre articles (article, L. 211-19, L. 212-6-1, L. 213-13 et L. 312-8).

Par ailleurs, sont également actualisées les références aux dispositions applicables en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie prévues à l'article 804 du code de procédure pénale ainsi qu'aux articles L. 531-1, L. 551-1 et L. 561-1 du code de l'organisation judiciaire.

4.1.2. Impacts sur l'organisation et le fonctionnement des services judiciaires

A - Evaluation de l'activité du futur Parquet européen

Une étude a été menée en 2017 par les services de la Chancellerie auprès des JIRS et du procureur de la République financier afin que ces juridictions procèdent à un recensement des procédures susceptibles de relever de la compétence du futur Parquet européen.

42 procédures ont été signalées dont :

- 28 concernant des fraudes à la TVA entraînant un préjudice supérieur à 10 millions d'euros (dont 24 conduites par le PNF),
- 14 concernant d'autres infractions aux intérêts financiers de l'Union Européenne (dont 5 conduites par le PNF).

Un second recensement effectué 2018 a permis d'affiner la nature des affaires en cours entrant dans le champ de la compétence matérielle du Parquet européen. Il en ressort que 43 procédures ont été signalées au total : 24 procédures concernent des fraudes à la TVA dont le préjudice est supérieur à 10 millions d'euros, dont 19 sont conduites par le Parquet national financier, 4 par les JIRS (Marseille, Lyon, Nancy, Rennes) et 1 par le parquet de Nantes.

Parmi les 19 autres procédures :

- 4 sont suivies par le Parquet national financier pour des faits de corruption ;
- 15 sont suivies par des JIRS (7) ou non JIRS (8). Ces affaires correspondent à des fraudes aux subventions européennes et à des suspicions d'emplois fictifs au niveau européen.

S'agissant des procédures initiées par les services des douanes, parmi les 40 affaires recensées dans les JIRS « Eco-fi », une affaire est directement reliée à une fraude aux intérêts de l'UE ; elle est désormais classée sans suite. Par ailleurs, en 2018, 61 procédures administratives douanières ont été diligentées pour des délits douaniers "PIF" avec des enjeux supérieurs à 10 000 € susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen⁸⁹, qui en quasi-totalité, ont été réglées par la voie transactionnelle douanière. Toutefois l'intentionnalité n'étant pas un élément constitutif de l'infraction douanière, il est difficile en l'état des qualifications prévues au code des douanes de distinguer la part des procédures pouvant finalement entrer dans le champ de compétence du Parquet européen.

En conclusion, de 60 à 100 dossiers environ par an paraissent à terme concernés par un dessaisissement au profit du Parquet européen, essentiellement en provenance du parquet national financier, des JIRS et des douanes. La faible volumétrie du nombre d'affaires ne devrait pas justifier de redéploiements d'effectifs de magistrat au niveau national. En fonction de la montée en charge du dispositif, des transferts d'emplois pourront néanmoins être étudiés au cas par cas.

Tableau synthétique des procédures pouvant entrer dans le champ de compétence du Parquet européen							
Origine des procédures		Qualifications principales		Nature des procédures			Faits postérieurs au 20 novembre 2017
				Enquête préliminaire	Information judiciaire	Non précisé	
PNF	23	Corruption	2	5	15	3	Aucun dossier
		Corruption d'agent public étranger	2				
		Escroquerie (TVA)	19				
JIRS	11	Abus de confiance	2	3	8	0	Aucun dossier
		Détournement de fonds publics	3				
		Escroquerie	2				
<i>Marseille</i>	1						
<i>Paris</i>	3						

⁸⁹ Sur les procédures PIF au préjudice supérieur à 10 000 euros diligentées en 2018, 25 dossiers à la qualification indéterminée ont par ailleurs été recensés.

<i>Lyon</i>	<i>1</i>	Escroquerie (TVA)	4				
<i>Rennes</i>	<i>1</i>						
<i>Nancy</i>	<i>1</i>						
<i>Fort France</i>	<i>4</i>						
TGI	9	Abus de confiance	2	5	2	2	2 dossiers
<i>Bordeaux</i>	<i>1</i>	Détournement de fonds publics	1				
<i>Bastia</i>	<i>1</i>	Escroquerie	5				
<i>Ajaccio</i>	<i>2</i>	Escroquerie (TVA)	1				
<i>Cayenne</i>	<i>1</i>						
<i>Colmar</i>	<i>1</i>						
<i>FdF</i>	<i>1</i>						
<i>Bobigny</i>	<i>1</i>						
<i>Nantes</i>	<i>1</i>						
Douanes (2018)	61	Délits prévus par article 414 al. 1 du code des douanes : contrebande, importation /exportation sans déclarations de marchandises prohibées	61	Procédure administrative douanière			61 dossiers sous réserve de l'établissement d'une intentionnalité
Total des procédures relevant du champ de compétence du Parquet européen : 104	Total contrebande : 61		Total procédures douanières : 61				Total des dossiers pouvant faire l'objet d'un dessaisissement vers le Parquet européen : 63
	Total escroquerie TVA : 24		Total informations judiciaires : 25				
	Total escroquerie (hors TVA) et abus de confiance : 11		Total enquêtes préliminaires : 13				
	Total corruption et détournement de fonds publics : 8						

B - Impacts sur les effectifs et les implantations immobilières

Selon l'article 13§2 du règlement, chaque Etat membre devra compter au moins deux procureurs européens délégués et ce nombre devra être approuvé par le chef du Parquet européen, après consultation et accord avec les autorités nationales.

Le lieu d'établissement des bureaux des procureurs européens délégués français pourrait avantageusement être les locaux du PRF, au sein du Tribunal de Paris.

Les frais liés aux services administratifs et de secrétariat des procureurs européens délégués resteront à la charge des Etats membres. Plutôt que de créer une structure autour des procureurs européens délégués, il semblerait opportun de se reposer sur le greffe et les fonctions support déjà existants au sein du PNF. Cela permettrait en outre aux procureurs européens délégués français de bénéficier de l'expertise des assistants spécialisés qui travaillent au sein du PRF.

4.1.3. Impacts budgétaires

Conformément aux dispositions de l'article 17 du Règlement européen, les procureurs européens délégués doivent être des membres actifs du corps judiciaire de l'Etat membre qui les a désignés, et seront des magistrats en position de détachement

Les procureurs européens délégués seront rémunérés par le Parquet européen et en conséquence par des fonds européens. Leur rémunération sera fixée « *par entente directe entre l'intéressé et l'autorité chargée de conclure le contrat d'engagement* »⁹⁰. La grille de rémunération des procureurs européens sera fixée plus précisément par le règlement intérieur du Parquet européen. Il est envisagé de proposer les emplois de procureurs européens délégués à des magistrats disposant d'une certaine ancienneté du premier grade, accessible à l'échelon HEB bis, ou placés hors hiérarchie. Au 1^{er} janvier 2019, un magistrat au HEB BIS1 perçoit, en moyenne, 6 241,99 euros net par mois ; un magistrat en HED3, 7 488,64 euros net par mois.⁹¹

Ainsi, il peut être estimé que la prise en charge financière des procureurs européens délégués et du procureur européen français représentera une économie annuelle de 329 500 €⁹².

La contribution financière française devrait comprendre, sous réserve des dispositions prises sur le régime social des procureurs européens délégués :

⁹⁰ Application combinée des articles 96 du Règlement, 5, 123 et 124 du statut des fonctionnaires européens.

⁹¹ Grille de traitement des magistrats mise à jour au 1^{er} janvier 2019

⁹² Moyenne coût magistrat HEB Bis 1 et HED 3 = 6 865,32 €, soit une économie moyenne annuelle de 82 383,78 € (6 865,32 x 12).

L'économie générée par la prise en charge des quatre magistrats peut ainsi être évaluée approximativement à 82 383,78 x 4 = 329 535,12 €.

- la 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,
- la prise en charge financière des équipes entourant les procureurs européens délégués ;
- les frais d'installation matérielle des procureurs européens délégués ;
- une éventuelle prise en charge de frais de traduction qui ne le seraient pas au niveau central,
- des éventuels développements informatiques inhérents à la mise en place du Parquet européen. La définition du Case Management System (CMS) du parquet européen n'est toujours pas achevée et la Commission, qui dispose d'une compétence temporaire jusqu'à l'entrée en fonction du collège en la matière, doit faire connaître ses choix, notamment en fonction des orientations du Collège du parquet européen (non constitué à ce jour). Le CMS ne sera donc pas développé pour l'entrée en vigueur du parquet européen, et une solution transitoire doit encore être affinée, notamment sur la question de la prise en charge budgétaire du coût de l'interconnexion avec les systèmes nationaux (Etats Membres ou Commission).

4.2. IMPACTS EUROPÉENS

4.2.1. Impacts budgétaires

S'agissant des moyens budgétaires du Parquet européen, la Commission européenne avait initialement entendu allouer 5 millions d'euros à la création du Parquet européen dans le cadre de sa proposition de budget pour l'Union européenne pour l'année 2019 présentée le 23 mai 2018. Finalement, la somme de 4,9 millions d'euros a été allouée dans le budget 2019 adopté par le Parlement et le Conseil.

Ce budget a vocation à augmenter en 2020 et devrait être d'environ 9 millions d'euros. Le budget initialement prévu de 6,2 millions doit en effet être réévalué compte tenu de la nécessité de rectifier l'erreur commise en 2019 dans l'évaluation, sous-estimée, du coût du personnel et au vu du coût de l'infrastructure (les équipements de sécurité notamment seront plus coûteux que prévus compte tenu du haut niveau de sécurité requis par une autorité judiciaire).

Le Parquet européen étant institué à partir d'Eurojust, il y aura lieu de veiller à une bonne synergie entre Eurojust et le futur Parquet, qui passera au préalable par les transferts de personnels prévus et la rationalisation des coûts.

4.2.2. Impact sur les ressources humaines

S'agissant des 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 actuellement -, 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. Il est ainsi prévu que 115 personnes rejoignent le Parquet européen d'ici à 2023, dont 45 en provenance de l'OLAF, 16 d'Eurojust et 4 de la Commission européenne, et ce sans compter les 93 membres du personnel recrutés en informatique, ressources humaines... Cette affectation devrait être progressive : en 2019, 1 poste serait 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 Commission⁹³.

4.2.3. Impacts informatiques

En termes d'impact informatique, un système de gestion des dossiers (« Case management system ») devra être mis en place par le Parquet européen.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les dispositions du projet de loi relatives au Parquet européen ne nécessitent pas la consultation obligatoire du comité technique des services judiciaires (CSTJ).

Pour apprécier le caractère obligatoire ou non de la saisine du comité technique (CT), il convient en effet de se référer à l'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 qui prévoit que les CT sont consultés sur les questions et projets de textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services. La circulaire d'application en date du 31 décembre 2012⁹⁴ précise que tout projet de texte relatif à la création ou à la modification de l'organisation d'un service relève de la compétence du CT.

En l'état de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la consultation n'est requise que si le texte qui a directement pour objet de régir l'organisation ou le fonctionnement des services ou qui emporte des conséquences directes sur l'organisation et le fonctionnement du service, produit dans un cas comme dans l'autre, des effets suffisamment significatifs⁹⁵.

Les dispositions relatives au parquet européen n'ont pas pour objet ni pour effet de régir l'organisation et le fonctionnement des services. Par ailleurs, dans la mesure où seule une

⁹³ Sénat, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du parquet européen (p. 35), 16 mai 2019, <https://www.senat.fr/rap/r18-509/r18-5091.pdf>

⁹⁴ Circulaire d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat. Dispositions relatives aux attributions et au fonctionnement des comités techniques (NOR : RDFF1221624C).

⁹⁵ Cf. notamment, Conseil d'Etat, 10 juillet 2017, n° 393857 et 6 juin 2018, n° 410403.

centaine de dossiers par an sont susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen, le projet de loi n'a pas d'effet suffisamment significatif sur l'organisation et le fonctionnement de ces mêmes services. Dès lors, la consultation du CSTJ ne s'imposait pas juridiquement. Néanmoins, dans le cadre du dialogue social, le projet de loi a été présenté au comité technique des services judiciaires le 19 décembre 2019.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans l'espace

La loi sera applicable sur l'ensemble du territoire métropolitain ainsi qu'en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie (cf. supra 4.1.1).

5.2.2. Application dans le temps

Une fois votée et publiée, la loi entrera en vigueur à une date fixée par la Commission, laquelle pourra être fixée au plus tôt le 20 novembre 2020.

En effet, l'article 120§2 du règlement prévoit que la date d'entrée en vigueur du Parquet européen est fixée par la Commission au plus tôt trois ans après la date d'entrée en vigueur du règlement. Cette date d'entrée en vigueur du règlement correspond, en application du §1 du même article, au vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne. La publication étant intervenue le 31 octobre 2017, le règlement est entré en vigueur le 20 novembre 2017.

5.2.3. Textes d'application

L'introduction des procureurs européens délégués dans la partie législative du code de l'organisation judiciaire n'appellera pas en elle-même de modifications de la partie réglementaire du code. En effet, s'agissant de magistrats en détachement, et donc placés hors de leur corps d'origine, les dispositions de la partie réglementaire de ce code ne leur seront pas applicables.

Néanmoins, il pourra être envisagé l'adoption de dispositions réglementaires pour prévoir les conditions de leur intégration dans l'organisation et le fonctionnement des juridictions, en leur appliquant, le cas échéant, certaines dispositions préexistantes.

L'articulation des prérogatives relevant du parquet national et du Parquet européen nécessiteront de modifier le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature.

CHAPITRE III : DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES DOUANES

Article 3

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. COMPÉTENCE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS EN MATIÈRE DE PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE L'UNION EUROPÉENNE

1.1.1. Les ressources propres de l'Union européenne

Le système de financement de l'Union européenne repose actuellement sur deux catégories de ressources (article 311 TFUE) :

- Trois types de ressources propres (cf. décision du Conseil n° 2014-334 du 26 mai 2014) :
 - les ressources propres traditionnelles (droits de douane, droits antidumping, prélèvements agricoles, toute autre imposition prévue par la réglementation de l'UE, dont le fait générateur est l'importation ou l'exportation en lien avec les pays tiers). Les ressources propres comptaient pour 15,8 % des ressources de l'Union européenne en 2018 ;
 - la ressource fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée harmonisée (TVA), calculée par l'application d'un taux d'appel uniforme (0,3%) à une assiette harmonisée. Elle représentait 11,9 % de la totalité des ressources de l'Union européenne en 2018 ;
 - la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB), versée par les États membres au prorata de leur RNB dans le RNB total de l'Union (un taux uniforme est appliqué au RNB de chacun des États membres). Elle représentait 71,1% de la totalité des ressources de l'Union européenne en 2018 ;
- les recettes diverses provenant des impôts et cotisations sociales perçus auprès des personnes travaillant pour les institutions et autres organismes de l'UE, des recettes issues du fonctionnement des institutions, des contributions de pays tiers à certains programmes européens et des intérêts de retard et amendes (par exemple amendes prononcées par la Commission en matières de concurrence), ainsi que du solde reporté de l'exercice antérieur. Lorsque ce solde est excédentaire, qu'il soit constitué par des dépenses non réalisées ou par des recettes supplémentaires non budgétisées initialement, il constitue une recette du budget européen, qui diminue de fait la

contribution d'équilibre versée par les États membres au prorata de la part de leur RNB dans le RNB total de l'Union. Les recettes diverses s'élèvent à environ 1 % du budget.

1.1.2. Le rôle de la direction générale des douanes et droit indirects (DGDDI)

Traditionnellement caractérisée par la dimension transfrontière de son champ d'action, la DGDDI est naturellement une administration intervenant dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (PIF), puisqu'elle est compétente en matière de recouvrement et de contrôle des ressources propres traditionnelles, qui alimentent le budget de l'Union. La DGDDI intervient également, dans une moindre mesure dans le domaine des dépenses de l'Union européenne, puisqu'elle est chargée de contrôler le respect des dispositions relative à la politique agricole commune, dans les Départements d'outre-mer. A cet égard, elle contrôle, dans ces départements, le financement des aides accordées par l'Union européenne, dans le domaine agricole.

A - Le recouvrement des ressources propres par la DGDDI

La DGDDI est chargée du recouvrement d'une partie des ressources propres de l'Union européenne. A cet égard elle recouvre les impositions décidées par le législateur européen, dont le fait générateur est l'importation de marchandises en provenance de pays tiers. D'une manière générale, il s'agit des droits de douane, des droits antidumping et, dans une plus faible mesure, des prélèvements agricoles. Ces ressources propres sont ensuite reversées au budget de l'Union européenne.

B - Le FEAGA

Le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie), finance les aides accordées par l'Union européenne, soit directes aux agriculteurs, soit de soutien au marché agricole. Il s'agit ici du volet dépenses du budget UE.

La DGDDI contrôle ces aides dans les Départements d'outre-mer, notamment sur le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) dont le principe consiste en un soutien à l'approvisionnement en certains produits destinés aux productions locales. Il favorise en priorité l'importation de matières premières en faveur de l'alimentation animale, des industries agro-alimentaires transformant également des productions locales et de l'alimentation humaine.

1.2. POUVOIRS DE CONTRÔLE ET SANCTIONS PRÉVUS PAR LE CODE DES DOUANES

Chargée de la surveillance du flux transfrontalier des marchandises ou du respect des règles applicables dans le cadre d'aides accordées par l'Union européenne, la DGDDI exerce ses compétences en matière de contrôle et de sanctions, en application du code des douanes. Ce code confie donc à cette administration, des pouvoirs de contrôle et prévoit les sanctions applicables :

- soit à l'empêchement du recouvrement des ressources propres. Dans ce domaine, les formalités qui s'imposent aux importateurs et exportateurs sont définies par le code des douanes de l'Union (règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013) ;
- soit à la mauvaise utilisation des aides européennes ou à l'obtention indue de ces aides.

1.2.1. Les pouvoirs de contrôle des agents des douanes

Les pouvoirs de contrôle dévolus aux agents des douanes sont prévus, soit dans le code des douanes de l'Union, soit dans le code des douanes français.

A - Les pouvoirs traditionnels

Les pouvoirs de contrôle applicables lors de l'accomplissement des formalités douanières à l'importation ou à l'exportation, sont prévus par le code des douanes de l'Union et ses règlements d'application. Ils consistent dans le contrôle des déclarations en douane, des documents qui les accompagnent et dans la vérification des marchandises importées et exportées.

Le Titre II du code des douanes national confie également aux agents des douanes des pouvoirs de contrôle qui permettent de rechercher et de constater les infractions douanières prévues par ce code. S'agissant des infractions douanières en matière de PIF, il s'agit des dispositions suivantes :

Article 60 (droit de visite) : sur l'ensemble du territoire douanier (notamment lors de contrôles à la circulation, sur la voie publique et, d'une manière générale, dans les lieux où s'exerce normalement l'activité du service des douanes), les agents des douanes peuvent procéder à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, en l'absence d'indices préalables de fraude. Ce droit de visite s'accompagne du pouvoir d'ordonner l'arrêt du moyen de transport (article 61 du code des douanes). Ce pouvoir de contrôle qui exclut toute mesure coercitive permet de rechercher les marchandises de fraude transportées ou détenues par les personnes.

Article 63 ter (droit d'accès aux locaux professionnels) : il permet aux agents des douanes de procéder aux investigations nécessaires à la recherche et à la constatation des infractions dans les locaux et lieux à usage professionnel, ainsi qu'aux terrains et aux entrepôts où les marchandises et documents sont susceptibles d'être détenus et aux moyens de transport à usage professionnel (et à leur chargement). Le service peut effectuer des prélèvements d'échantillons et procéder à la retenue des documents pour les besoins de l'enquête.

Le droit d'accès ne peut avoir lieu qu'entre 8 heures et 20 heures ou, en dehors de ces horaires, lorsque l'accès au public est autorisé, ou lorsque sont en cours des activités de production, de fabrication, de conditionnement, de transport, de manutention, d'entreposage et de commercialisation.

Préalablement aux opérations, le procureur de République est informé et peut s'opposer au contrôle.

Les agents peuvent également accéder à la partie affectée à usage privatif des locaux et lieux dès leur occupant ou son représentant en donne l'assentiment exprès.

Articles 62 et 63 (droit de visite des navires) : ces articles autorisent les visites des navires en tout lieu et à toute heure. Ils imposent :

- la rédaction d'un procès-verbal de visite relatant les opérations de contrôle, avec remise d'une copie au commandant du navire et le cas échéant, à son représentant, et aux occupants des lieux à usage privé ou d'habitation visités ;
- la possibilité d'exercer un recours contre le déroulement des opérations de visite des lieux à usage privé ou d'habitation ;
- l'autorisation du JLD pour visiter des parties privatives d'un navire situé à quai depuis plus de 72 heures en cas de refus de l'occupant des lieux.

Article 64 (visite domiciliaire) : le droit de visite domiciliaire permet de pénétrer en tout lieu, même privé (domicile) pour la recherche et la constatation des délits douaniers afin d'y rechercher des marchandises se rapportant à ces délits, ainsi que des documents, voire des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction, et de procéder à leur saisie.

La visite domiciliaire peut être entreprise soit en cas de flagrant délit, soit hors flagrant délit (elle doit alors être autorisée par le JLD). Elle ne peut être commencée avant 6 heures ni après 21 heures et un OPJ doit être présent.

Article 65 (droit de communication) : les agents peuvent demander la communication de documents de toute nature détenus par toutes les personnes physiques ou morales impliquées dans des opérations relevant de la compétence du service des douanes. Le droit de communication permet uniquement de solliciter la remise volontaire des documents.

Article 66 (contrôle postal et des expressistes) : les agents des douanes ont accès aux locaux des prestataires de services postaux et des entreprises de fret express. Cet accès ne s'applique pas à la partie des locaux qui est affectée à usage privé. Cet accès a lieu entre 8 heures et 20 heures ou, en dehors de ces heures, lorsque l'accès au public est autorisé ou lorsque sont en cours des activités de tri, de transport, de manutention ou d'entreposage.

Chaque intervention se déroule en présence de l'opérateur contrôlé ou de son représentant et fait l'objet d'un procès-verbal relatant le déroulement des opérations de contrôle, dont une copie lui est remise, au plus tard, dans les cinq jours suivant son établissement. Dans le cadre de ces interventions, il ne peut, en aucun cas, être porté atteinte au secret des correspondances.

Articles 323 (droit de saisie) : les agents des douanes qui constatent une infraction douanière peuvent, dans le cas des infractions les plus graves (importation ou exportation de marchandises dangereuses pour la santé publique, la sécurité publique, contrefaçons...) saisir, en vue de leur confiscation par le juge, les marchandises litigieuses et les moyens de

transport, les instruments de la fraude et les biens et avoirs issue directement ou indirectement de la fraude.

Article 323-1 et suivants (retenue douanière) : les agents des douanes peuvent procéder à l'arrestation et au placement en retenue douanière d'une personne en cas de flagrant délit douanier puni d'une peine d'emprisonnement et lorsque cette mesure est justifiée par les nécessités de l'enquête douanière.

La retenue douanière donne lieu à information immédiate du procureur de la République qui peut se transporter sur les lieux. La durée de la retenue douanière ne peut excéder 24 heures, sauf prolongation autorisée par le procureur de la République.

Lorsque les personnes retenues sont placées en garde à vue aux termes de la retenue, la durée de celle-ci s'impute sur celle de la garde à vue.

A l'instar de la garde à vue, toute personne placée en retenue douanière bénéficie d'un certain nombre de droits (droit d'être informée de la qualification, de la date et des lieux présumés de l'infraction reprochée ainsi que des motifs justifiant le placement en retenue douanière, droit de faire prévenir par téléphone un proche et son employeur, ainsi que, pour les personnes étrangères, leurs autorités consulaires ; droit d'être examinée par un médecin, droit d'être assistée d'un avocat, droit au silence, droit à un interprète, droit de consulter certains documents de la procédure, cf notamment le procès-verbal d'audition) auxquels il ne peut être dérogé que dans des conditions particulièrement strictes, sur décision de l'autorité judiciaire et pour les délits les plus graves.

B - Les techniques spéciales d'enquêtes

Articles 67 bis, 67 bis-3 et 67 bis-4 (opérations de surveillance) : elles peuvent être mises en œuvre par les agents habilités en vue de la constatation des délits du code des douanes punis d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à 2 ans. Il s'agit de procéder, après information préalable du procureur de la République (lequel peut s'y opposer), à la surveillance de l'acheminement des marchandises de fraude et des fonds ou des produits tirés de la commission de ces infractions mais également de la surveillance des personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de les soupçonner d'être les auteurs d'un délit douanier ou d'y avoir participé comme complices ou intéressés à la fraude. Dans le cadre de ces surveillances, les agents peuvent, sur autorisation du procureur de la République, solliciter le libre passage de la part des autres services, ou effectuer des livraisons de manière active dans le fret.

Article 67 bis (opérations d'infiltration) : les agents habilités peuvent, sur autorisation préalable du procureur de la République, surveiller des personnes suspectées, notamment de commettre un délit en matière de blanchiment douanier (le blanchiment de fonds provenant d'une infraction PIF est une infraction PIF) en se faisant passer comme un de leurs coauteurs, complices ou intéressés à la fraude.

Article 67 bis-2 (géolocalisation) : les agents des douanes de la possibilité, pour les besoins de l'enquête douanière, peuvent mettre en place des systèmes de géolocalisation en temps réel, sur autorisation judiciaire. Il existe deux techniques de géolocalisation en temps réel lors d'une enquête :

- le suivi dynamique d'un terminal de télécommunication ;
- l'utilisation d'un dispositif dédié (une balise), installé sur un objet ou un moyen de transport ;

Le suivi des marchandises en temps réel peut être un élément déterminant dans la conduite d'une enquête en permettant notamment l'identification de lieux de stockage et celle de l'ensemble des auteurs de la fraude. Ce dispositif peut être utilisé uniquement pour les délits douaniers punis d'au moins 5 ans d'emprisonnement. Le recours à la géolocalisation doit faire l'objet d'une autorisation préalable du procureur de la République, pour une durée de 15 jours. A l'issue de ce délai, cette opération est autorisée par le JLD à la requête du procureur de la République, pour une durée maximale d'un mois renouvelable. En cas d'urgence, le recours à la géolocalisation peut être mis en œuvre par les agents des douanes qui en informent le parquet, qui peut y mettre fin. Dans le cas où la mise en place ou le retrait du dispositif implique d'accéder à des lieux privés, l'autorisation doit être donnée par le JLD.

1.2.2. Les sanctions prévues par le code des douanes

Les sanctions prévues par le code des douanes sont les amendes, les confiscations et, pour les délits, les peines d'emprisonnement. Le caractère pénal de ces sanctions est indéniable.

Ainsi, quand bien même l'action confiée à l'administration des douanes, devant le juge répressif, en vue de l'application des amendes et confiscations douanières, s'appelle l'action fiscale (article 343 du code des douanes), le droit pénal douanier présente un caractère hybride à deux points de vue. En premier lieu, la jurisprudence assigne aux pénalités douanières (amende et confiscation) une double fonction répressive et indemnitaire. En effet, les incriminations douanières protègent non seulement les intérêts financiers de l'État ou de l'Union européenne, en punissant ceux qui se soustraient aux droits et taxes dont le recouvrement incombe à l'administration des douanes, mais également ceux qui se livrent à des trafics de marchandises dont le commerce est prohibé (stupéfiants, etc.), et à propos desquelles aucune dette douanière ne prend naissance.

Le droit pénal douanier, y compris dans sa dimension liée à la PIF, n'est donc pas revêtu d'un caractère exclusivement fiscal, et participe au contraire à la répression d'agissements comparables à ceux qu'incriminent le code pénal.

Le droit pénal douanier est d'ailleurs, soumis au principe de légalité criminelle. Il ne peut en aller autrement puisque, nonobstant son particularisme, cette branche du droit pénal a bien pour finalité principale la punition des manquements à la loi douanière (CEDH, 07/10/1988, n° 10519/83, Salabiaku c/ France) : « les dispositions répressives du droit douanier français ... relèvent de la matière pénale telle que l'entend l'article 6 » de la CEDH. À ce titre, la répression suppose l'existence d'un texte d'incrimination (cass. crim. 13/02/1997, n° 96-

80030), prévisible et accessible (CEDH, 2 mai 2006, De Luca c/ France, n° 8112/02) et interprété strictement (cass. crim. 21/06/1973 n° 72-90994).

Par ailleurs, l'aspect répressif de l'amende réapparaît dans toute une série de règles, parmi lesquelles :

- l'inscription de la condamnation au casier judiciaire ;
- l'article 382 § 5 du code des douanes qui déclare que les amendes (ainsi d'ailleurs que les confiscations) douanières se prescrivent dans les mêmes délais que les peines correctionnelles de droit commun ;
- la prescription de l'action fiscale , qui vise à demander au juge répressif la condamnation aux amendes et confiscations douanières, laquelle, en matière de délit, est la même que celle prévue par les délits de droit commun (6 ans) ;
- la classification des infractions douanières en contraventions et délits ;
- les poursuites sont réalisées devant le juge répressif.

A ce jour les sanctions applicables prévues par le code des douanes, applicables en matière de PIF sont :

- de nature contraventionnelle, lorsque l'intention n'est pas établie : l'article 412 du code des douanes prévoit la confiscation des marchandises litigieuses et une amende de 150 euros à 1 500 euros ;
- de nature délictuelle lorsque l'intention est établie : l'ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019 a transposé la directive (UE) n° 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. Cette ordonnance a inséré dans le code des douanes l'article 414-2 qui sanctionne les délits douaniers portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne de cinq ans d'emprisonnement, d'une amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de fraude, de la confiscation de l'objet de fraude, de la confiscation des moyens de transport et des objets servant à masquer la fraude, de la confiscation des biens ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre et de la confiscation des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction. En cas de bande organisée, la peine d'emprisonnement est de dix ans et l'amende peut aller jusqu'à dix fois la valeur de l'objet de la fraude.

Le parquet européen a vocation à exercer sa compétence lorsque l'infraction douanière est constitutive du délit prévu par l'article 414-2 du code des douanes.

1.3. LA POURSUITE DES INFRACTIONS DOUANIÈRES

1.3.1. L'action fiscale et l'action pour l'application des peines

L'article 343-2 du code des douanes, disposition de droit spécial, a pour objet de confier à l'administration des douanes l'exercice à titre principal d'une action publique dont le champ d'application a cependant été limité aux seules « sanctions douanières ». L'action pour l'application des amendes confiscations douanières est l'action fiscale. Elle appartient à l'administration des douanes. Cette action a le caractère d'une action publique (Crim. 8 janv. 1998, pourvoi n° 97-84.996 ; Com. 22 oct. 2002, pourvoi n° 00-10.715). Elle ne saurait être assimilée à l'action civile instituée par l'article 2 du code de procédure pénale ni confondue avec elle (Crim. 11 mai 1995, pourvoi n° 94-84.639 3).

L'action pour l'application des peines tend à faire prononcer les « peines » prévues par le code des douanes. Ces « peines » sont, d'une part, la peine d'emprisonnement ou la peine de substitution, prévue en matière de délits douaniers, de relations financières avec l'étranger et de contravention douanière de 5e classe (4), d'autre part, les peines privatives et restrictives de droits et consistant en des incapacités d'exercer certaines professions ou activités ou en rapport avec des fonctions électives (art. 432, 432 bis ou 459-1 du code des douanes). Cette action est exercée par le ministère public.

La jurisprudence relève que l'action pour l'application des sanctions douanières et l'action pour l'application des peines en matière douanière sont indépendantes (Crim. 16 déc. 1991, pourvoi n° 91-85.906) et peuvent être engagées séparément (Crim. 7 mars 1996, pourvoi n° 94-84.553) ou ensemble (Crim. 16 déc. 1991, pourvoi n° 91-85.906). Ces actions n'en demeurent pas moins, dans une certaine mesure, interdépendantes dans la mesure où l'extinction des poursuites emporte ses effets tant sur l'action pour l'application des peines, que sur l'action pour l'application des sanctions douanières (Crim. 13 mars 1997, pourvoi n° 95-85.034).

A - Rôle de l'administration des douanes

L'administration des douanes, qui exerce à titre principal l'action pour l'application des sanctions douanières, décide en principe seule de l'opportunité des poursuites. Lorsque les infractions douanières sont également sanctionnées d'une peine d'emprisonnement et dans un souci de bonne administration de la justice, l'administration des douanes prend généralement l'attache du ministère public. L'engagement des poursuites par l'administration des douanes n'est toutefois pas subordonné à la mise en mouvement préalable ou concomitante de l'action pour l'application des peines par le ministère public (Crim. 7 mars 1996, pourvoi n° 94-84.553).

B - Rôle du ministère public

Le ministère public peut mettre en mouvement et exercer l'action pour l'application des sanctions douanières accessoirement à l'action pour l'application des peines, sous réserve,

toutefois, que l'administration des douanes intervient pour exercer elle-même cette dernière action (Crim. 18 déc. 1986, pourvoi n° 85-94.904 ; Crim. 6 mai 1985, pourvoi n° 84-90.039).

En raison même de son caractère accessoire, l'exercice de l'action fiscale par le ministère public nécessite la mise en mouvement préalable ou concomitante de l'action pour l'application des peines ou d'une action publique de droit commun. Cette démarche est possible lorsque l'infraction douanière est punie d'une peine d'emprisonnement ou bien encore, lorsque l'infraction douanière, punie exclusivement de sanctions fiscales, est connexe soit à un délit douanier porté en justice, soit à un délit de droit commun.

Le ministère public est seul compétent pour mettre en mouvement et exercer l'action pour l'application des peines à l'exclusion de l'administration des douanes.

1.3.2. La transaction

Suivant les dispositions de l'article 6, alinéa 3, du code de procédure pénale, l'action publique peut s'éteindre par transaction lorsque la loi le prévoit expressément. Tel est le cas en matière douanière (Crim. 21 mars 2001, pourvoi n° 97-86.636).

En application de l'article 350 du code des douanes, l'administration des douanes est en effet autorisée à transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière. La transaction douanière emporte extinction tant de l'action pour l'application des peines que de l'action pour l'application des sanctions fiscales (Crim. 12 févr. 1990, pourvoi n° 88-85.567). La transaction n'a toutefois d'effet qu'entre les parties contractantes et ne peut limiter ni le principe, ni l'étendue de l'exercice de l'action publique à l'égard des autres prévenus (Crim. 15 déc. 2004, pourvoi n° 03-85.478). Par ailleurs, lorsque les poursuites sont engagées des chefs d'une infraction de droit commun et d'une infraction douanière, la transaction portant sur cette dernière infraction n'éteint pas l'action publique en ce qui concerne l'infraction de droit commun (Crim. 18 janv. 2000, pourvoi n° 99-81.449).

La transaction douanière et la possibilité pour l'administration des douanes pour exercer l'action fiscale sont cependant exclues dans les procédures dont ont été saisis les agents des douanes habilités à effectuer des enquêtes judiciaires en application de l'article 28-1 du code de procédure pénale.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La compétence matérielle du Procureur européen s'étend aux infractions PIF telles que définies par la directive (UE) n° 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 (directive PIF). Celle-ci couvre les comportements frauduleux portant atteinte aux dépenses et recettes au préjudice du budget de l'Union européenne. Cela peut, par exemple, se manifester par des faits d'importation sans déclaration ou des fausses déclarations ou des

importations en contrebande, compromettant le recouvrement des ressources propres, mais également par des faits de blanchiment douanier d'argent issu d'infractions douanières PIF ou des infractions en matière de FEAGA. Ces infractions sont prévues et réprimées par le code des douanes.

Dans l'exercice de la compétence du Procureur européen (articles 4, 22 et 25 du règlement n° 2017/1939), il convient de distinguer, s'agissant des fraudes qui peuvent relever du code des douanes :

→ Les fraudes ne portant pas sur la ressource TVA, selon que la fraude porte aux intérêts financiers de l'UE :

- un préjudice inférieur à 10 000 euros : l'exercice de la compétence du parquet européen ne se fait que par exception, dans les cas de répercussions à l'échelle de l'Union européenne ou de mise en cause d'un officiel ou d'un fonctionnaire européen ;
- un préjudice inférieur à 100 000 euros : le Procureur européen en examine le degré de gravité ou la complexité de la procédure avant de décider de s'en saisir.

→ Les fraudes portant sur la ressource TVA : le préjudice doit alors être d'au moins 10 000 000 euros pour envisager la compétence du Procureur européen, et à condition que les actes incriminés soient en lien avec le territoire d'au moins deux États membres.

2.2. OBJECTIF POURSUIVI

Si le règlement instituant le Parquet européen est d'application directe, des adaptations procédurales dans le code des douanes sont nécessaires pour encadrer la conduite des investigations par les procureurs européens délégués, qui agiront au nom du Procureur européen, lorsque l'infraction est prévue et réprimée par le code des douanes.

L'objectif poursuivi vise à intégrer dans le code des douanes, le Procureur européen délégué, en excluant, lorsque ce dernier exerce sa compétence, la possibilité pour l'administration des douanes, d'exercer l'action fiscale ou de transiger.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

L'ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019 a réalisé la transposition de la directive PIF. Ce faisant, elle a modifié le code des douanes afin de créer un délit intentionnel douanier.

Les infractions pour lesquelles le Parquet européen exerce sa compétence sont définies par les articles 4, 22, 25 du règlement, lequel est d'application directe. La conduite des investigations par le Procureur européen délégué est prévue par le règlement dont les articles 12 et 13 prévoient que l'enquête est nécessairement menée par le Procureur européen délégué

et, à titre exceptionnel, par le Procureur européen. De même, la poursuite des infractions relevant de la compétence du Procureur européen délégué ne peut être engagée et exercée que par ce dernier.

Il n'y a donc pas lieu de modifier le code des douanes en profondeur. La modification de ce code a essentiellement pour objet de tenir compte du fait que l'administration des douanes ne sera plus en mesure d'exercer l'action fiscale ou de transiger, lorsque le Procureur européen aura exercé sa compétence, et de permettre à cette dernière de respecter ses obligations de recouvrement des ressources propres de l'Union européenne.

La modification de ce code est donc de nature procédurale, relative à la mise en place du Procureur européen.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Dès lors que le Procureur européen peut exercer sa compétence en matière d'infraction douanière PIF, il convient d'en faire état dans le code des douanes. Dans ces conditions, l'option retenue est la création d'une section spécifique dans le chapitre II du titre XII du code des douanes, afin de prévoir que :

- les signalements des comportements délictueux et enquêtes susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen, effectués par l'administration des douanes, en application de l'article 24 du règlement (UE) n° 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017, sont réalisés sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale ;
- lorsque le Procureur européen décide d'exercer sa compétence sur les infractions douanières, celui-ci peut conduire les investigations conformément aux dispositions du code des douanes.

Cette possibilité reste cependant optionnelle, le procureur européen délégué étant également en mesure de conduire ces investigations conformément aux dispositions du code de procédure pénale en matière d'enquête de flagrance ou d'enquête préliminaire (cf. article 696-114 qui sera inséré dans le code de procédure pénale par l'article 2 du présent projet de loi).

Cette disposition, insérée dans le code des douanes, est sans effet sur l'article 696-115 du code de procédure pénale (inséré dans ce code par l'article 2 du présent projet de loi), qui prévoit que le Procureur européen délégué conduira alors les investigations conformément aux règles du code de procédure pénale applicables à l'instruction, lorsqu'il y a lieu de la personne concernée en examen ou de la placer sous le statut de témoin assisté ou lorsqu'il est nécessaire de recourir à des actes d'investigation qui ne peuvent être ordonnés qu'au cours d'une instruction ;

- lorsque le Procureur européen exerce sa compétence ou pendant le délai prévu par l'article 27 du règlement n° 2017/1939, l'administration des douanes ne pourra plus exercer l'action fiscale visant l'application des sanctions douanières, ni transiger. Le Procureur européen peut, néanmoins, admettre le principe de la transaction ;

- afin de permettre à l'administration des douanes de respecter ses obligations en matière de recouvrement des ressources propres, le procureur européen délégué doit communiquer à l'administration des douanes, l'ensemble des informations qu'il détient afin de permettre à cette dernière de notifier la dette douanière au redevable, en application des dispositions du code des douanes de l'Union.

Enfin, des dispositions du code des douanes concernant la compétence territoriale des juridictions est modifiée afin de renvoyer aux dispositions du code de procédure pénale.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'impact juridique de la réforme, pour ce qui concerne le code des douanes, consiste dans l'insertion, dans ce code, d'une sous-section 1 bis du chapitre II du Titre XII, intitulée « Du Parquet européen ».

Les dispositions de l'article 2 bis du présent projet de loi, modifiant le code des douanes, sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Toutefois, elles ne trouveront pas à appliquer, les infractions douanières susceptibles d'être constatées dans ces collectivités ne portant jamais sur les ressources propres de l'Union européenne ou sur des fraudes aux dépenses issues du budget européen. Il n'y a pas lieu de les rendre applicables dans les îles Wallis et Futuna.

4.2. IMPACTS SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES ADMINISTRATIFS

4.2.1. En ce qui concerne les possibles signalements au Procureur européen

A ce jour, il n'est pas possible de déterminer avec exactitude les infractions et enquêtes qui pourraient, à compter de sa mise en place, être signalées au procureur européen, par l'administration des douanes. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2019/963 du 18 septembre 2019, les infractions douanières avaient un caractère matériel, de sorte qu'il n'était pas nécessaire d'établir l'existence d'une intention de les commettre. La directive PIF, qui a défini les infractions pour lesquelles le Parquet européen exercera sa compétence, ne concerne que les infractions intentionnelles. Pour cette raison, l'ordonnance précitée a inséré dans le code des douanes, un article 414-2, créant, ainsi, un délit douanier intentionnel.

En matière douanière, seuls les signalements pouvant relever de cet article, entreront dans la compétence du Procureur européen.

Cependant, bien que le volume d'infractions douanières susceptibles de relever de la compétence du Procureur européen ne peut être estimé, notamment à l'aune de

l'intentionnalité, il est possible de recenser, pour 2018, 622 constatations douanières PIF, portant sur des dossiers dont les droits étaient supérieurs à 10 000 euros. Parmi celles-ci, 61 étaient qualifiées de délits. L'ensemble de ces constatations a permis des redressements de 19 844 807,63 euros.

4.2.2. En ce qui concerne l'organisation des services

L'obligation de signalement au Parquet européen, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, l'impossibilité de transiger ou d'exercer l'action fiscale sur les dossiers ainsi signalés, auront un impact non négligeable sur le mode de traitement des constatations douanières.

Ainsi, le moment de l'information du Parquet européen doit être déterminé avec précision. Plus le Parquet européen doit être informé en amont (par exemple, avant toute notification d'une infraction), moins le service pourra avancer dans son contrôle ou son enquête et plus les mesures conservatoires devront être mises en œuvre, en vue d'assurer le recouvrement des ressources propres.

Enfin, dans le cadre de cette organisation, il convient de ne pas négliger la nécessité de recouvrer les ressources propres de l'Union européenne et, partant, la nécessité pour le Parquet européen, de fournir à l'administration des douanes, l'ensemble des informations dont il dispose en la matière (montants, débiteurs, etc), les droits ainsi recouverts devant être reversés au budget de l'Union européenne. Il importe de souligner qu'à défaut de recouvrement et de reversement, la responsabilité de l'État est engagée, non seulement pour le montant des droits en cause, mais également pour les intérêts de retard applicables.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les dispositions de l'article 2 bis du présent projet de loi, modifiant le code des douanes, sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Toutefois, elles ne trouveront pas à appliquer, les infractions douanières susceptibles d'être constatées dans ces collectivités ne portant jamais sur les ressources propres de l'Union européenne ou sur des fraudes aux dépenses issues du budget européen, qui relèveraient de la compétence de la DGDDI. Il n'y a pas lieu de les rendre applicables dans les îles Wallis et Futuna (cf. point 4.1.)

Aucune consultation n'est nécessaire.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans l'espace

Cf. Points 4.1. et 5.1.

5.2.2. Application dans le temps

Une fois votée et publiée, la loi entrera en vigueur à une date qui sera fixée par la Commission européenne, laquelle pourra être fixée, au plus tôt, le 20 novembre 2019 (cf. article 120 § 1 et 2 du règlement n° 2017/1939. Il en va donc de même des dispositions de l'article 2 bis modifiant le code des douanes.

TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES A LA JUSTICE SPÉCIALISÉE

CHAPITRE I^{ER} : DISPOSITIONS COMMUNES

Article 4

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. ÉTAT DES LIEUX DU SYSTÈME JURIDIQUE FRANÇAIS

Au cours des dernières décennies, le législateur a fait le choix de spécialiser des juridictions répressives pour le traitement de certains contentieux.

Ce choix a été dicté par la gravité ou la technicité de la lutte contre certaines infractions qui exigent non seulement la maîtrise de procédures particulières mais également une connaissance approfondie de l'environnement et du contexte socio-économiques dans lesquels sont commises ces infractions. Cette spécialisation a été initiée notamment par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat, qui a attribué une compétence nationale spécialisée aux juridictions parisiennes pour les infractions terroristes.

Cette spécialisation s'est par la suite considérablement développée.

Ainsi, la loi n° 94-89 du 1^{er} février 1994 instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale a créé les pôles en matière économique et financière. La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a introduit les pôles en matière sanitaire et environnementale (Paris et Marseille).

La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a ensuite créé les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) compétentes en matière économique et financière (article 704 du code de procédure pénale) et pour la criminalité et la délinquance organisées (article 706-75 du code de procédure pénale). Ces juridictions sont celles des tribunaux de Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy et Fort-de-France, dont les ressorts de compétence géographique sont définis par voie réglementaire et s'étendent sur plusieurs cours d'appel.

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a institué les pôles en matière d'accidents collectifs (Paris et Marseille).

Plus récemment, le tribunal de Paris s'est vu reconnaître une compétence nationale pour différents contentieux :

- la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 précitée lui attribue une compétence nationale pour les crimes contre l'humanité et les crimes et délits de guerre ainsi que pour les crimes de tortures et de disparitions forcées commis par les autorités étatiques ;
- la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière lui attribue une compétence nationale en matière économique et financière et crée le parquet national financier, parquet autonome distinct du parquet de Paris ;
- la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice lui attribue une compétence nationale pour la criminalité et la délinquance organisées ainsi que pour certaines infractions portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Enfin, la loi du 23 mars 2019 susmentionnée a institué un parquet national antiterroriste autonome et distinct du parquet de Paris.

L'ensemble de ces juridictions spécialisées disposent d'une compétence concurrente de celle qui est attribuée aux autres juridictions en application des critères habituels de compétence territoriale.

Le mouvement de spécialisation des juridictions a fait preuve de son efficacité et a permis de mieux appréhender les contentieux lourds et complexes.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL APPLICABLE

A l'occasion de l'examen de conformité à la Constitution de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social⁹⁶, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il existe un principe de bonne administration de la justice qui découle des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789 et qui s'impose au législateur comme au pouvoir réglementaire que détient le Gouvernement.

Dans sa jurisprudence ultérieure, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il s'agissait d'un objectif à valeur constitutionnelle découlant des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789⁹⁷.

Depuis lors, le Conseil constitutionnel a ainsi examiné les dispositions instituant des parquets spécialisés à l'aune, notamment, du principe de bonne administration de la justice. Il les a systématiquement validées, sans réserve, qu'il s'agisse du :

- procureur de la République financier : « 61. *Considérant, d'autre part, que la bonne administration de la justice constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789 ; [...]* 62. *Considérant, en premier*

⁹⁶ Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, considérant 24.

⁹⁷ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, considérant 4.

lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 30 du code de procédure pénale : « Le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République » ; que le premier alinéa et la première phrase du deuxième alinéa de son article 35 disposent : « Le procureur général veille à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel et au bon fonctionnement des parquets de son ressort. - Il anime et coordonne l'action des procureurs de la République, tant en matière de prévention que de répression des infractions à la loi pénale » ; que la mise en œuvre de l'action publique dans le cadre de ces dispositions doit permettre, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de faire obstacle à l'exercice concurrent des compétences définies par les dispositions contestées ; [...] 64. Considérant, en dernier lieu, que, lorsque deux juges d'instruction ou deux tribunaux différents se trouvent simultanément saisis de la même infraction, il est procédé au « règlement des juges », le cas échéant par la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans les conditions prévues aux articles 657 et suivants du code de procédure pénale ; 65. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'atteinte au principe d'égalité devant la justice et à l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice doivent être écartés ; que les dispositions de l'article 705 du code de procédure pénale résultant de l'article 65, qui ne sont entachées d'aucune inintelligibilité et ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ; »⁹⁸

- *ou du procureur de la République antiterroriste : « 317. La bonne administration de la justice constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789. 318. En premier lieu, la compétence du procureur de la République antiterroriste pour la poursuite des actes de terrorisme est concurrente de celles des parquets territorialement compétents. 319. En second lieu, d'une part, en application de l'article L. 213-12 du code de l'organisation judiciaire créé par l'article 69, dans certains tribunaux de grande instance, un magistrat du ministère public est chargé notamment d'informer le procureur de la République antiterroriste de tous les faits en lien avec des affaires en cours susceptibles de faire l'objet d'investigations de sa part et de l'état de la menace terroriste dans son ressort. D'autre part, en application de l'article L. 217-5 du code de l'organisation judiciaire, lorsque le renforcement temporaire et immédiat du parquet antiterroriste apparaît indispensable, le procureur de la République antiterroriste peut requérir un ou plusieurs magistrats du parquet de Paris. Enfin, conformément à l'article 706-17-1 du code de procédure pénale, le procureur de la République antiterroriste peut requérir par délégation judiciaire tout procureur de la République de procéder ou faire procéder aux actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions de terrorisme dans les lieux où ce dernier est territorialement compétent. 320. Il en résulte que, si le législateur a créé un procureur de la République doté d'une compétence spécifique, il a en tout état de cause prévu des garanties afin de permettre une coordination et une collaboration entre celui-ci et les autres procureurs de la République. 321. Les mots « et un procureur de la République antiterroriste » figurant à l'article L. 217-1 du code de l'organisation judiciaire, qui ne sont pas contraires à l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et ne*

⁹⁸ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution. »⁹⁹

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La compétence concurrente et, partant, le conflit de compétences, entre plusieurs juridictions est prévue par le code de procédure pénale depuis son origine. En effet, sont concurremment compétentes la juridiction du lieu des faits, ou celle de la résidence, de l'arrestation ou de la détention de son auteur.

Toutefois, le développement des juridictions spécialisées accroît les cas de conflits de compétences, qu'il s'agisse de conflits négatifs lorsqu'aucun parquet n'estime devoir se saisir d'un dossier, ou positifs lorsque plusieurs parquets entendent le revendiquer.

La loi ne permet pas de régler ces conflits dans toutes les hypothèses.

Au sein d'une même cour d'appel, le procureur général tient de son pouvoir hiérarchique sur les procureurs de la République de son ressort, le pouvoir de trancher les conflits qui surviennent entre ces derniers.

Toutefois, depuis la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, le garde des sceaux ne peut plus donner d'instruction dans les affaires individuelles et l'article 30 du code de procédure pénale lui reconnaît seulement le pouvoir d'adresser des instructions générales au ministère public. En cas de conflit de compétences entre deux parquets appartenant à des cours d'appel différentes, la loi ne prévoit donc aucune solution d'arbitrage.

De manière ponctuelle, des circulaires de la Chancellerie sont venues préciser les modes de règlement des conflits de compétences.

Ainsi, la circulaire du 30 septembre 2014 et la dépêche du 24 avril 2017 prévoient, s'agissant des juridictions interrégionales spécialisées, les mécanismes de règlement des conflits de compétences dans trois hypothèses :

- en cas de conflit de compétences entre un parquet de l'inter-région et le parquet JIRS¹⁰⁰ situés au sein de la même cour d'appel : un contact entre les deux procureurs compétents est préconisé. En cas de désaccord, il est indiqué que l'arbitrage final revient au procureur général près la cour d'appel.

⁹⁹ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

¹⁰⁰ C'est-à-dire le ministère public près une juridiction désignée en application des articles 704 et 706-75 du code de procédure pénale (juridiction interrégionale spécialisée).

- en cas de conflit de compétences entre un parquet infra-JIRS¹⁰¹ et un parquet JIRS situés dans deux cours d’appel différentes : un contact entre procureurs et une information à leurs procureurs généraux sont préconisés. Si un accord est trouvé par les procureurs, il devra être validé par leurs parquets généraux. Si un désaccord entre les procureurs persiste, le procureur général JIRS¹⁰² et le procureur général infra-JIRS¹⁰³ sont invités à trouver un accord. Si tel n’est pas le cas, l’arbitrage final revient au procureur général JIRS.
- en cas de conflit de compétences entre deux parquets JIRS : un contact entre procureurs et une information à leurs procureurs généraux est préconisé. En cas d’accord, celui-ci devra être validé par leurs parquets généraux. En cas de désaccord entre procureurs, il appartient aux procureurs généraux de trancher le différend¹⁰⁴.

Dans ces deux dernières hypothèses, aucun fondement législatif ne vient à l’appui des solutions préconisées.

D’autres circulaires sont également intervenues concernant le parquet national financier¹⁰⁵ ou les pôles de santé publique¹⁰⁶, qui préconisent des solutions similaires.

Un certain nombre de parquets spécialisés ont évoqué l’insuffisance des circulaires et des analyses de la direction des affaires criminelles et des grâces à résoudre les conflits de compétence.

Par ailleurs, les mécanismes envisagés peuvent ne pas être compatibles avec la célérité qu’exigent des enquêtes sensibles. En effet, le conflit de compétences doit être tranché le plus tôt possible pour assurer l’efficacité de la répression. Il convient dès lors de déterminer la juridiction la plus à même de se saisir de l’affaire avant la mise en mouvement de l’action publique. Or, d’une part, lorsqu’une juridiction d’instruction ou de jugement a été saisie, les procédures permettant leur dessaisissent au profit d’une autre juridiction sont particulièrement lourdes, notamment en cas de refus de la juridiction saisie. D’autre part, lorsque chacun des parquets concernés a mis en mouvement l’action publique en saisissant une juridiction, le code de procédure pénale prévoit une procédure de règlement de juges subordonnée à des conditions cumulatives strictes et à des délais peu compatibles avec la célérité qu’exigent les contentieux particulièrement lourds. Ainsi, les articles 657 et suivants du code de procédure pénale réservent la procédure de règlement de juges à l’existence de deux décisions juridictionnelles se prononçant sur la compétence, en concours l’une avec l’autre, contradictoires entre elles et définitives. La jurisprudence ajoute qu’il n’y a lieu à règlement que lorsqu’il existe un conflit de juridictions par suite duquel le cours de la justice se trouve

¹⁰¹ C’est-à-dire un ministère public près une juridiction qui n’est pas désignée en application des articles 704 et 706-75 du code de procédure pénale.

¹⁰² C’est-à-dire le procureur général près la cour d’appel dans le ressort de laquelle se trouve une juridiction désignée en application des articles 704 et 706-75 du code de procédure pénale (c’est-à-dire une des huit juridictions interrégionales spécialisées).

¹⁰³ C’est-à-dire le procureur général près la cour d’appel dans le ressort de laquelle ne se trouve pas une juridiction désignée en application des articles 704 et 706-75 du code de procédure pénale.

¹⁰⁴ La circulaire de la garde des sceaux, ministre de la justice du 17 décembre 2019 (N° NOR : JUSD1934576C) a sur ce point rapporté les préconisations de la dépêche du 24 avril 2017 prescrivant une analyse de la direction des affaires criminelles et des grâces en cas de désaccord entre les deux procureurs généraux JIRS.

¹⁰⁵ Voir la circulaire de la garde des sceaux, ministre de la justice du 31 janvier 2014 (N° NOR : JUSD1402887C)

¹⁰⁶ Voir la circulaire de la garde des sceaux, ministre de la justice du 10 juin 2015 (N° NOR : JUSD1513901C)

interrompu¹⁰⁷. La Cour de cassation est ensuite seule compétente pour connaître du règlement de juges, sous réserve des exceptions énumérées à l'article 658 du code de procédure pénale prévoyant la compétence de la chambre de l'instruction de la cour d'appel, avec des règles de procédure qui, certes nécessaires à assurer le respect du principe du contradictoire, entraînent néanmoins un ralentissement de la procédure d'enquête ou de jugement¹⁰⁸. En effet, la procédure devant la Cour de cassation implique que les parties concernées puissent faire valoir leurs observations, que la décision leur soit signifiée, et que celle-ci puisse faire l'objet d'un recours – l'opposition – que la chambre criminelle peut d'ailleurs dire suspensif (article 661 du code de procédure pénale).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- mieux prendre en considération la compétence des parquets spécialisés et les objectifs qui avaient présidé à leur création, en facilitant l'exercice de leurs compétences ;
- régler les difficultés procédurales avant la saisine de la juridiction d'instruction ou de jugement ;
- et ce faisant améliorer la lisibilité de la procédure pénale en unifiant et rationalisant les mécanismes de règlement des conflits de compétences entre parquets par l'édiction d'une règle de rang législatif, de portée générale.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Le rétablissement des instructions individuelles que pouvait adresser le garde des sceaux a été écarté pour les raisons suivantes.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a pris en compte l'absence d'instruction individuelle parmi les garanties existantes pour affirmer que la conciliation entre le principe d'indépendance des magistrats du parquet et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution était équilibrée¹⁰⁹.

En deuxième lieu, un tel mécanisme ne permet pas de trancher le conflit dans un temps suffisamment bref pour assurer l'efficacité de l'enquête.

Par ailleurs, la création d'un procureur général de la Nation, en charge de trancher les conflits de compétences, n'a pas non plus été retenue compte-tenu de la contrariété d'une telle

¹⁰⁷ V. arrêt Cass., crim., 18 avril 1924

¹⁰⁸ La requête aux fins de règlement de juges est instruite et jugée dans les conditions définies aux articles 601 et suivants du code de procédure pénale et notamment de l'article 604 qui dispose que la Cour de cassation doit statuer avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la réception du dossier.

¹⁰⁹ Décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017, *Union syndicale des magistrats*.

évolution avec l'article 20 de la Constitution qui octroie au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, au titre de laquelle figure la politique pénale.

Ces deux options ont d'ailleurs été écartées expressément par le Président de la République à l'occasion d'un discours devant la Cour de cassation¹¹⁰.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le rapport du groupe de travail présidé par François Molins, procureur général près la Cour de cassation, intitulé : « Rapport sur le traitement de la criminalité organisée et financière »¹¹¹, propose la création d'un droit d'évocation au bénéfice des procureurs de la République JIRS et du procureur national financier, après une phase de concertation sous l'égide des procureurs généraux concernés.

L'objet d'un tel droit d'évocation serait de régler les conflits de compétences concurrentes qui peuvent survenir entre un parquet spécialisé et le parquet territorialement compétent ou un parquet moins spécialisé. En cas de conflit positif de compétences, ce droit d'évocation permettrait au procureur le plus spécialisé de se saisir. S'inspirant de cette proposition, un dispositif permettant de faciliter la saisine et l'exercice de l'action publique par les juridictions spécialisées, dans leurs champs de compétence, a été retenu.

Il est proposé de compléter les dispositions du code de procédure pénale relatives aux attributions du procureur de la République par un nouvel article 43-1 prévoyant que, en présence d'une concurrence entre plusieurs parquets compétents, le parquet près la juridiction la plus spécialisée dispose d'un droit prioritaire pour se saisir des faits tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement. L'exercice de cette faculté entraîne le dessaisissement à son profit des autres parquets saisis de l'enquête.

Ce mécanisme de résolution des conflits, qui ne nécessite pas l'intervention du procureur général, permet d'apporter une solution rapide dans des délais compatibles avec la célérité qu'exigent des enquêtes sensibles.

Toutefois, ce nouveau mécanisme s'applique sans préjudice de l'exercice par le procureur général de son pouvoir hiérarchique. L'exercice de ce droit de priorité par le parquet spécialisé s'exercera sous le contrôle du procureur général sous l'autorité duquel il est placé. Il conserve la possibilité d'ordonner au parquet spécialisé de ne pas revendiquer cet exercice prioritaire d'une part, et, lorsque le parquet spécialisé s'est saisi en application du nouveau dispositif, de se dessaisir ultérieurement d'autre part.

Ce système permet ainsi de créer une priorité d'exercice de l'action publique au bénéfice de toutes les juridictions spécialisées (JIRS, PNF et PNAT sur les parquets locaux). L'article 43-1 prévoit une priorité au profit de la juridiction dont le ressort s'étend aux ressorts d'autres

¹¹⁰ Voir le discours du Président de la République devant la Cour de cassation du 15 janvier 2018, pages 4 et 6 (<https://www.courdecassation.fr/IMG/Alocutions%20Pr%C3%A9sident%20de%20la%20R%C3%A9publique%20Rentr%C3%A9e%202018.pdf>)

¹¹¹ Rapport du groupe de travail présidé par François MOLINS, procureur général près la Cour de cassation, sur le traitement de la criminalité organisée et financière, remis à la Garde des sceaux, ministre de la justice, le 9 juillet 2019, 196 p.

tribunaux, que ces derniers disposent ou non d'une compétence spécialisée. En présence de deux juridictions spécialisées, le nouvel article 43-1 s'applique si le ressort de l'une est étendu à celui de l'autre¹¹².

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les modifications législatives concernent exclusivement des dispositions du code de procédure pénale où il est créé un article 43-1.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES

Cette mesure aura un impact marginal sur les services judiciaires

Le mécanisme de règlement des conflits de compétences entre parquets ne se traduit pas par une augmentation du nombre des dossiers, mais par une meilleure fluidité de l'exercice des compétences concurrentes que connaît l'organisation judiciaire et par une attribution plus pertinente des procédures entre parquets spécialisés et parquets territoriaux.

Il ne se traduit pas non plus par un besoin en magistrats ou fonctionnaires supplémentaires.

Enfin, ces dispositions n'introduisent aucun formalisme particulier pour le dessaisissement des dossiers. La pratique actuelle, suivie dans les parquets, qui repose sur des transmissions de procédures sans formalisme particulier, demeure (transmission des procédures par simple soit-transmis).

5. MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

L'ensemble des dispositions envisagées s'appliqueront, au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*, aux procédures en cours à cette date.

En effet, s'agissant d'une disposition de procédure pénale, le 2° de l'article 112-2 du code pénal pose le principe d'une application immédiate.

¹¹² Par l'exemple, lorsqu'un délit de favoritisme (article 432-12 du code pénal) est commis à Nice, sont concurrentement compétents le parquet de Nice (lieu des faits), le parquet de Marseille (juridiction interrégionale spécialisée compétente en application de l'article 704 du code de procédure pénale) et le parquet national financier (en application de l'article 705 du même code). Le parquet de Marseille, compétent à l'échelle régionale, dispose d'une priorité sur celui de Nice. Le parquet national financier dispose d'une priorité sur les deux autres parquets dès lors que, pour cette infraction, l'article 705 prévoit que le PNF exerce sa compétence sur toute l'étendue du territoire national (son ressort est étendu à ceux de Nice et Marseille).

Rien ne justifie de différer dans le temps l'entrée en vigueur des dispositions envisagées.

5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Cet article a vocation à s'appliquer dans l'ensemble des collectivités ultra-marines où l'Etat est compétent en matière pénale.

Dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), les dispositions pénales sont applicables de plein droit. Aucune adaptation n'apparaît nécessaire.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna), aucune adaptation n'apparaît nécessaire et ces dispositions sont expressément étendues à ces collectivités.

CHAPITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE ANTITERRORISTE

Article 5

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

La spécialisation des juridictions en matière de lutte contre le terrorisme a été initiée par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État, qui a attribué une compétence nationale spécialisée aux juridictions parisiennes pour les infractions terroristes.

Cette spécialisation s'est poursuivie avec la création, à la suite de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, du parquet national antiterroriste, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2019.

Positionné près le tribunal de grande instance de Paris mais distinct du parquet de Paris, le parquet national antiterroriste exerce sa compétence sur l'ensemble du territoire national. A ce jour, il se compose de vingt-huit magistrats et de quatorze fonctionnaires.

L'objectif poursuivi est de disposer d'une véritable « force de frappe judiciaire antiterroriste » en créant un ministère public dédié à la lutte contre le terrorisme et disposant de moyens particuliers pour se consacrer à ce contentieux spécifique.

Le nombre croissant des procédures liées aux départs de ressortissants français sur la zone irako-syrienne, notamment des chefs d'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme et d'entreprise individuelle terroriste, et la multiplication des projets terroristes sur le territoire national ont en effet démontré la nécessité :

- de maintenir au plus haut niveau la spécialisation des magistrats ayant à traiter ces affaires ;
- d'assurer une plus grande disponibilité du procureur de la République afin de lui permettre de se consacrer entièrement à la supervision de ce contentieux qui se traduit par la direction d'enquêtes particulièrement lourdes, le développement de liens étroits avec les parquets locaux et les services du renseignement, l'instauration de relations d'entraide soutenues aux niveaux européen et international et la gestion de la communication avec les médias.

Désormais, en application des articles 706-19, 706-22-1, 706-25, 706-168, 706-169 et 706-170 du code de procédure pénale, le procureur de la République antiterroriste exerce une compétence concurrente de celle des parquets locaux pour poursuivre :

- les infractions terroristes mentionnées aux articles 706-16 et 706-17 du code de procédure pénale ;
Il s'agit d'infractions commises intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur (atteintes volontaires à la vie, atteintes volontaires à l'intégrité des personnes, enlèvements, séquestrations, détournements de moyens de transport, certaines atteintes aux biens, certaines infractions à la législation sur les armes, etc.).
- les infractions relatives à la prolifération d'armes de destruction massive et leurs vecteurs mentionnées à l'article 706-167 du même code ;
- les crimes contre l'humanité et les crimes et délits de guerre ;
- les crimes de tortures commis par les autorités étatiques et les crimes de disparitions forcées.

Le choix d'inclure les crimes contre l'humanité, les crimes de tortures commis par les autorités étatiques, les crimes de disparitions forcées, et les crimes et délits de guerre dans le champ de compétence du parquet national antiterroriste s'explique par la singularité des techniques d'enquête utilisées dans ces procédures, qui exigent la maîtrise des mécanismes de coopération internationale. En outre, ces infractions s'inscrivent souvent dans un même contexte géopolitique dont la connaissance précise constitue un prérequis indispensable pour le traitement de ces procédures. Si ces contentieux spécifiques se traduisent, par leur nature même et en raison du lieu de commission des faits, par la mise en œuvre de mécanismes de coopération internationale, les articles 627-1 et suivants du code de procédure pénale attribuent, depuis la loi n° 2002-268 du 26 février 2002 relative à la coopération avec la Cour pénale internationale, le traitement des demandes d'entraide judiciaire émanant de la Cour pénale internationale au parquet près le tribunal de grande instance de Paris ou au juge d'instruction de ce tribunal le cas échéant. 37 demandes d'entraide judiciaire ont ainsi été adressées par la Cour pénale internationale en 2018 et 49 entre le 1er janvier et le 23 octobre 2019¹¹³.

En outre, le parquet national antiterroriste ne représente pas le ministère public aux audiences des cours d'assises compétentes pour traiter de ces crimes. En effet, l'application de l'article 34 du code de procédure pénale a pour conséquence que le procureur général près la cour d'appel Paris représente en personne ou par ses substituts le ministère public auprès de la cour d'assises située au siège de la cour d'appel.

Par ailleurs, le contentieux des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, qui recouvre notamment les infractions de livraison de matériel à une puissance étrangère, de livraison d'informations à une puissance étrangère, d'intelligence avec une puissance étrangère ou

¹¹³ Données communiquées par le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice au 23 octobre 2019

encore d'atteintes au secret de la défense nationale (cf. tableau infra), est dévolu, en temps de paix, à certains tribunaux de grande instance et cours d'assises désignés par voie réglementaire et dont le ressort s'étend à plusieurs cours d'appel (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes, Cayenne et Toulouse). Le parquet près le tribunal de grande instance de Paris, le juge d'instruction et le tribunal correctionnel de ce tribunal ainsi que la cour d'assises de Paris disposent également d'une compétence concurrente en la matière, qui s'étend sur l'ensemble du territoire national (article 702 du code de procédure pénale).

Liste des infractions qualifiées de crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation

Article d'incrimination	Libellé de l'infraction
I. <u>Les infractions de trahison et d'espionnage du chapitre Ier du titre Ier du livre IV du code pénal</u>	
Trahison lorsque les infractions ci-après sont commises par un Français ou un militaire au service de la France Espionnage lorsque les infractions ci-après sont commises par toute autre personne	
Art. 411-2 du code pénal Crime	Livraison à une puissance étrangère, ou à une organisation étrangère ou sous contrôle étranger, ou à leurs agents, soit de troupes armées, soit de tout ou partie du territoire national
Art. 411-3 du code pénal Crime	Livraison à une puissance étrangère, ou à une entreprise étrangère ou sous contrôle étranger, ou à une organisation étrangère ou sous contrôle étranger, ou à leurs agents, de matériels, constructions, installations et appareils affectés à la défense nationale
Art. 411-4 du code pénal Crime	Intelligences avec une puissance étrangère en vue de susciter des hostilités contre la France Fournitures à une puissance étrangère de moyens pour entreprendre des hostilités contre la France
Art. 411-5 du code pénal Délit	Intelligences avec une puissance étrangère de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation
Art. 411-6 du code pénal Crime	Livraison d'informations, de procédés ou d'objets à une puissance étrangère dont l'exploitation, la divulgation ou la réunion est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation
Art. 411-7 du code pénal Délit	Collecte, en vue de les livrer à une puissance étrangère, d'informations, de procédés ou d'objets à une puissance étrangère dont l'exploitation, la divulgation ou la réunion est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation
Art. 411-8 du code pénal Délit	Exercice d'une activité, pour le compte d'une puissance étrangère, en vue d'obtenir ou de livrer des informations, des procédés ou des objets dont l'exploitation, la divulgation ou la réunion est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation
Art. 411-9 du code pénal Crime	Destruction, détérioration ou détournement de bien de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation Destruction, détérioration ou détournement de bien de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation lorsque cet acte a été commis dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère
Art. 411-10 du code pénal	Fourniture, pour le compte d'une puissance étrangère,

Délit	de fausse information à l'autorité civile ou militaire de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation
Art. 411-11 du code pénal	Provocation non-suivie d'effet à commettre l'un des crimes précités
Délit	
II. <u>Les infractions de la section I du chapitre III du titre Ier du livre IV du code pénal relatives aux atteintes à la sécurité des forces armées et aux zones protégées intéressant la défense nationale</u>	
Art. 413-1 du code pénal	Provocation de militaire à passer au service d'une puissance étrangère en vue de nuire à la défense nationale
Délit	
Art. 413-2 du code pénal	Entrave au fonctionnement de matériel militaire en vue de nuire à la défense nationale
Délit	Entrave au mouvement de personnel militaire ou au mouvement de matériel militaire en vue de nuire à la défense nationale
Art. 413-3 du code pénal	Provocation de militaire à la désobéissance en vue de nuire à la défense nationale
Délit	
Art. 413-4 du code pénal	Démoralisation de l'armée en vue de nuire à la défense nationale
Délit	
Art. 413-5 du code pénal	Introduction frauduleuse sans autorisation des autorités compétentes sur un terrain, dans un port, dans une construction, ou dans un engin ou appareil quelconque affecté à l'autorité militaire ou placé sous son contrôle
Délit	
Art. 413-6 du code pénal	Entrave au fonctionnement des services, établissements ou entreprises, publics ou privés, intéressant la défense nationale en vue de nuire à la défense nationale
Délit	
Art. 413-7 du code pénal	Introduction non-autorisée dans un local ou terrain clos intéressant la défense nationale
Délit	
III. <u>Les infractions de la section II du chapitre III du titre Ier du livre IV du code pénal relatives aux atteintes au secret de la défense nationale</u>	
Art. 413-10 du code pénal	Destruction, détournement, soustraction, reproduction ou divulgation d'un secret de la défense nationale par personne qui en est le dépositaire
Délit	Idem lorsque l'infraction a été commise du fait de la négligence du dépositaire
Art. 413-11 du code pénal	Destruction, soustraction, reproduction, divulgation et appropriation d'un secret de la défense nationale par toute personne non visée à l'article 413-10 du code pénal
Délit	

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 relative à la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la création du parquet national antiterroriste :

« 316. Les sénateurs auteurs de la troisième saisine soutiennent que la création de ce parquet national antiterroriste méconnaîtrait l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice. Selon eux, l'existence d'un parquet autonome spécialisé en matière de terrorisme entraînerait une « perte d'efficacité et de réactivité », ainsi qu'une « perte de vision d'ensemble des parcours de délinquance conduisant au terrorisme et une rigidité dans l'affectation des conduites des enquêtes entre les délits de droit commun, la criminalité organisée et le terrorisme ».

317. La bonne administration de la justice constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789.

318. En premier lieu, la compétence du procureur de la République antiterroriste pour la poursuite des actes de terrorisme est concurrente de celles des parquets territorialement compétents.

319. En second lieu, d'une part, en application de l'article L. 213-12 du code de l'organisation judiciaire créé par l'article 69, dans certains tribunaux de grande instance, un magistrat du ministère public est chargé notamment d'informer le procureur de la République antiterroriste de tous les faits en lien avec des affaires en cours susceptibles de faire l'objet d'investigations de sa part et de l'état de la menace terroriste dans son ressort. D'autre part, en application de l'article L. 217-5 du code de l'organisation judiciaire, lorsque le renforcement temporaire et immédiat du parquet antiterroriste apparaît indispensable, le procureur de la République antiterroriste peut requérir un ou plusieurs magistrats du parquet de Paris. Enfin, conformément à l'article 706-17-1 du code de procédure pénale, le procureur de la République antiterroriste peut requérir par délégation judiciaire tout procureur de la République de procéder ou faire procéder aux actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions de terrorisme dans les lieux où ce dernier est territorialement compétent.

320. Il en résulte que, si le législateur a créé un procureur de la République doté d'une compétence spécifique, il a en tout état de cause prévu des garanties afin de permettre une coordination et une collaboration entre celui-ci et les autres procureurs de la République. »

2. NÉCESSITÉ DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les premiers mois d'exercice du parquet national antiterroriste ont démontré son utilité et sa pertinence, mais aussi la nécessité d'assurer encore davantage la cohérence de son action.

2.1.1. Sur la coopération avec la Cour pénale internationale

La Cour pénale internationale dispose d'un champ de compétence matériel identique à celui du parquet national antiterroriste en matière de crimes contre l'humanité, de crimes de tortures commis par les autorités étatiques, de crimes de disparitions forcées, et de crimes et délits de guerre. Elle traite de dossiers à forts enjeux juridiques et géopolitiques qui, s'ils devaient faire l'objet d'investigations et de poursuites sur le territoire de la République,

devraient confiés au procureur de la République antiterroriste au regard du champ de compétence matériel du parquet national antiterroriste.

Or, en l'état actuel des textes, le traitement des demandes d'entraide judiciaire émanant de la Cour pénale internationale est confié au parquet près le tribunal de grande instance de Paris, ou au juge d'instruction de ce tribunal le cas échéant. Les informations susceptibles d'être révélées à l'occasion de l'exécution de ces demandes intéressent davantage le parquet national antiterroriste.

2.1.2. Sur la représentation du ministère public aux audiences de la cour d'assises de première instance en matière de crimes contre l'humanité, de crimes de tortures et de disparition forcée, et de crimes et délits de guerre

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a confié au parquet national antiterroriste la représentation du ministère public aux audiences de la cour d'assises de première instance compétente pour le jugement des crimes terroristes (dernier alinéa de l'article 706-25 du code de procédure pénale).

Or, en application de l'article 34 du code de procédure pénale, le procureur général près la cour d'appel Paris représente en personne ou par ses substituts le ministère public auprès de la cour d'assises située au siège de la cour d'appel. Bien que le deuxième alinéa de l'article 241 du code de procédure pénale permette au procureur général de déléguer tout magistrat du ministère public du ressort de la cour d'appel auprès d'une cour d'assises de ce ressort, l'application de ces dispositions en matière de crimes contre l'humanité, de crimes de tortures et de disparition forcée, et de crimes et délits de guerre conduit donc à ce que, en principe, devant la cour d'assises de Paris, l'accusation en première instance soit portée par les magistrats du parquet général près la cour d'appel de Paris

Cette différence n'apparaît pas justifiée.

2.1.3. Sur le parquet compétent à l'échelle nationale pour le traitement de certains crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation

Certaines infractions contre les intérêts fondamentaux de la Nation sont susceptibles de survenir dans un contexte similaire à celui d'actes de terrorisme, et, en tout état de cause, de constituer un moyen, pour leurs auteurs, d'obtenir des informations utiles à la préparation de tels actes. Ainsi en est-il du délit d'intelligence avec une organisation étrangère prévu au deuxième alinéa de l'article 411-4 du code pénal qui dispose : « *Est puni des mêmes peines [trente ans de détention criminelle et 450 000 euros d'amende] le fait de fournir à une puissance étrangère, à une entreprise ou une organisation étrangère ou sous contrôle étranger ou à leurs agents les moyens d'entreprendre des hostilités ou d'accomplir des actes d'agression contre la France.* »

Or, ainsi que rappelé précédemment, ces infractions ne relèvent pas de la compétence du parquet national antiterroriste.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.2.1. Sur la coopération avec la Cour pénale internationale

L'objectif est de faire du parquet national antiterroriste un point de contact unique et identifié par la Cour pénale internationale pour l'exécution des demandes d'entraide judiciaire qu'elle émet. Cette solution apparaît la plus pertinente compte-tenu du fait que les champs de compétence matérielle des deux structures sont identiques. Le procureur de la République antiterroriste poursuivra avec la Cour pénale internationale les relations de travail mises en place par le parquet de Paris.

2.2.2. Sur la représentation du ministère public aux audiences d'assises de première instance par le parquet national antiterroriste en matière de crimes contre l'humanité, de crimes de tortures et de disparition forcée commis par les autorités étatiques, et de crimes et délits de guerre

L'objectif poursuivi par la représentation du ministère public aux audiences d'assises de première instance par le parquet national antiterroriste en matière de crimes contre l'humanité, de crimes de tortures et de disparition forcée commis par les autorités étatiques, et de crimes et délits de guerre, est d'assurer la représentation la plus efficace au cours de ces procès criminels particulièrement complexes.

Les débats devant la cour d'assises seraient en effet enrichis par l'expertise de magistrats ayant une connaissance approfondie du contexte et du dossier pour l'avoir suivi au cours de l'enquête. En revanche, en appel, le maintien de la compétence du parquet général apparaît nécessaire afin d'offrir un double regard sur le dossier.

2.2.3. Sur le choix du parquet compétent à l'échelle nationale pour connaître des crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation

Une extension de la compétence matérielle du parquet national antiterroriste à certaines affaires relevant du champ des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation doit être envisagée.

De manière générale, les affaires relevant du champ des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation traitées par les juridictions sont des délits d'atteintes au secret de la défense nationale, qui peuvent cependant être commis en tout point du territoire national et relever d'autres juridictions que le tribunal de grande instance de Paris.

S'agissant des infractions de trahison et d'espionnage, compte-tenu des enjeux de sécurité nationale qu'elles sont susceptibles de receler, de l'impérative confidentialité des investigations, confiées uniquement à la DGSI, qui les accompagnent, et des pratiques actuellement en cours au parquet près le tribunal de grande instance de Paris, en confier le traitement au procureur de la République antiterroriste apparaît pertinent.

3. DISPOSITIF RETENU

3.1. SUR LA COOPÉRATION AVEC LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

Il est proposé de modifier l'article 627-3 du code de procédure pénale afin de prévoir que les demandes d'entraide émanant de la Cour pénale internationale seront adressées et exécutées par le procureur de la République antiterroriste et non plus par le parquet près le tribunal de grande instance de Paris.

De même, l'exécution sur le territoire français des mesures conservatoires mentionnées au k du paragraphe 1 de l'article 93 du statut de Rome sera ordonnée par ce magistrat (identification, localisation, gel ou saisie du produit des crimes, des biens, des avoirs et des instruments qui sont liés aux crimes, aux fins de leur confiscation éventuelle, sans préjudice des droits des tiers de bonne foi).

3.2. SUR LA COMPÉTENCE DU PARQUET NATIONAL ANTITERRORISTE POUR REPRÉSENTER LE MINISTÈRE PUBLIC AUX AUDIENCES D'ASSISES DE PREMIÈRE INSTANCE EN MATIÈRE DE CRIMES CONTRE L'HUMANITÉ, DE CRIMES DE TORTURES ET DE DISPARITION FORCÉE COMMIS PAR LES AUTORITÉS ÉTATIQUES, ET DE CRIMES ET DÉLITS DE GUERRE

Le présent projet de loi permet aux membres du parquet national antiterroriste, ayant conduit les investigations et mis en mouvement l'action publique, de représenter le ministère public devant la cour d'assises spéciale statuant en première instance en matière de crimes contre l'humanité, de crimes de tortures et de disparition forcée commis par les autorités étatiques, et de crimes et délits de guerre, le parquet général n'intervenant plus qu'en appel.

3.3. SUR LA COMPÉTENCE CONCURRENTTE DU PARQUET NATIONAL ANTITERRORISTE EN MATIÈRE DE CRIMES ET DÉLITS CONTRE LES INTÉRÊTS FONDAMENTAUX DE LA NATION

Par cohérence avec ce qui a été réalisé pour les actes de terrorisme et en matière de crimes contre l'humanité, de crimes de tortures et de disparition forcée commis par les autorités étatiques, et de crimes et délits de guerre, une compétence nationale pour certains crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation est instituée au profit du procureur de la République antiterroriste en lieu et place du parquet de Paris.

Cette compétence nationale est relative aux infractions énumérées aux articles 411-1 à 411-11 et 413-1 à 413-12 du code pénal, c'est-à-dire les infractions de trahison et d'espionnage ainsi que certaines atteintes à la défense nationale à l'exception des atteintes à certains services ou unités spécialisées.

Sont exclues les infractions du chapitre II du titre Ier du livre IV du code pénal relatives aux atteintes aux institutions de la République ou à l'intégrité du territoire national incluant notamment celles d'attentat mettant en péril les institutions de la République ou l'intégrité du territoire national, de complot, de participation à un mouvement insurrectionnel, d'organisation ou de direction d'un mouvement insurrectionnel, d'usurpation de commandement, de levée de forces armées, et de provocation à s'armer contre l'autorité de l'État ou la population.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les modifications législatives, dont la portée est limitée, concernent exclusivement des dispositions du code de procédure pénale.

Les articles 627-1, 627-2, 627-3, 628-1 et 702 du code de procédure pénale sont modifiés.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES

Sur la coopération avec la Cour pénale internationale¹¹⁴, 37 demandes d'entraide judiciaire ont été adressées par la Cour pénale internationale en 2018 et 49 entre le 1^{er} janvier et le 23 octobre 2019 au parquet près le tribunal de grande instance de Paris. Un contentieux similaire sera traité par le parquet national antiterroriste, qui n'appelle pas, compte-tenu du volume et des effectifs rappelés précédemment, de redéploiement de magistrats ou de fonctionnaires supplémentaires.

Sur la compétence du parquet national antiterroriste pour représenter le ministère public aux audiences d'assises de première instance en matière de crimes contre l'humanité, de crimes de tortures et de disparition forcée, et de crimes et délits de guerre, au 22 octobre 2019, un dossier est en attente d'audiencement devant la cour d'assises de Paris. La charge ainsi transférée au parquet national antiterroriste est donc résiduelle.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

L'ensemble des dispositions s'appliqueront, dès leur entrée en vigueur, aux procédures en cours à cette date.

5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Cet article a vocation à s'appliquer dans l'ensemble des collectivités ultra-marines où l'Etat est compétent en matière pénale.

Dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), les dispositions pénales sont applicables de plein droit. Aucune adaptation n'apparaît nécessaire.

¹¹⁴ Données communiquées par le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice au 23 octobre 2019

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna), aucune adaptation n'apparaît nécessaire et ces dispositions sont expressément étendues à ces collectivités.

CHAPITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ET LA DÉLINQUANCE ORGANISÉES

Article 6

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. ÉTAT DES LIEUX DU SYSTÈME JURIDIQUE FRANÇAIS

Le code de procédure pénale institue un régime commun aux trois techniques d'enquête que sont le recours à l'*IMSI-catcher*¹¹⁵, la sonorisation et la fixation d'images et la captation de données informatiques au sein d'une section intitulée « *Des autres techniques spéciales d'enquête* »¹¹⁶ comprenant les articles 706-95-11 à 706-102-5.

Conformément au nouvel article 706-95-11 du code de procédure pénale, ces dispositions sont applicables lors de l'enquête de flagrance, de l'enquête préliminaire ou de l'information judiciaire pour les infractions mentionnées aux articles 706-73 et 706-73-1 du même code.

Ces trois techniques sont également applicables à certaines infractions relatives aux systèmes de traitement automatisé de données commises en bande organisée (article 706-72 du code de procédure pénale), à certaines infractions économiques et financières (articles 706-1-1 et 706-1-2 du code de procédure pénale), et à certaines infractions en matière de santé publique (article 706-2-2 du code de procédure pénale).

L'article 706-95-12 du code de procédure pénale prévoit que l'autorisation de recourir à ces techniques d'enquête doit être délivrée par le juge des libertés et de la détention, à la requête du procureur de la République, dans le cadre de l'enquête, et, par le juge d'instruction, après avis du procureur de la République, dans le cadre d'une information judiciaire. Cette autorisation n'a pas de caractère juridictionnel et n'est pas susceptible de recours.

Le nouvel article 706-95-15 du code de procédure pénale introduit par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit une procédure d'urgence dans le cadre de l'information judiciaire. Le juge d'instruction, en cas d'urgence résultant d'un risque imminent de dépérissement des preuves ou d'atteinte grave

¹¹⁵ International Mobile Subscriber Identity : technologie servant à identifier le téléphone et le numéro utilisé par un suspect et de pouvoir ensuite le placer sur écoute, elle est particulièrement utilisée dans les dossiers *de terrorisme ou de criminalité organisée où les personnes impliquées utilisent des téléphones prépayés, qu'ils changent très régulièrement, ce qui rend nécessaire de pouvoir identifier en temps réel au cours de l'enquête le téléphone ou le numéro utilisé afin de permettre les interceptions téléphoniques dans des délais compatibles avec ces changements multiples.*

¹¹⁶ La section 6 du chapitre II du titre XXV du livre IV du code de procédure pénale.

aux personnes ou aux biens, peut décider la mise en œuvre de ces techniques sans avis préalable du procureur de la République¹¹⁷. Sa décision doit être écrite et motivée et comporter l'énoncé des circonstances de fait établissant l'existence du risque imminent.

L'article 2 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a supprimé la juridiction de proximité.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 706-95-15 du code de procédure pénale, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en dernière lecture de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, prévoyait que en cas d'urgence, c'est-à-dire en présence d'un risque imminent de déperissement des preuves ou d'un risque d'atteinte grave aux personnes ou aux biens, l'autorisation de recourir à une technique spéciale d'enquête pouvait être donnée, au cours de l'enquête préliminaire ou de flagrance, par le seul procureur de la République, à charge pour lui d'obtenir la confirmation de sa décision par une ordonnance du juge des libertés et de la détention dans un délai de vingt-quatre heures, et, au cours de l'instruction, par le juge d'instruction sans avis préalable au parquet.

Dans sa décision du 21 mars 2019¹¹⁸, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la possibilité en cas d'urgence pour le procureur de la République d'ordonner le recours à une technique spéciale d'enquête pendant une durée de 24 heures sans l'intervention d'un magistrat du siège. Le conseil constitutionnel a considéré que ce faisant, le législateur a porté une atteinte inconstitutionnelle au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Compte-tenu de la déclaration d'inconstitutionnalité rappelée précédemment, l'article 706-95-15 du code de procédure pénale, dans sa version actuelle, n'est plus applicable qu'à la seule phase d'instruction préparatoire alors qu'il est inséré après l'article 706-95-14 du même code qui édicte des règles communes à l'enquête préliminaire et de flagrance et à l'instruction préparatoire.

De plus, les dispositions de l'article 706-95-15 du code de procédure pénale comportent des prescriptions relatives au contenu de l'autorisation de recourir à certaines techniques spéciales d'enquête, qui sont principalement contenues au sein de l'article 706-95-13 du même code.

¹¹⁷ La procédure d'urgence qui existait pour le recours à l'*IMSI-catcher* dans le cadre d'une enquête dirigée par le parquet n'existe plus.

¹¹⁸ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragraphe 166.

Par ailleurs, la suppression de la juridiction de proximité est entrée en vigueur depuis plusieurs années désormais, alors même que certaines références à cet ordre de juridiction subsistent dans le code de procédure pénale.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

A la suite des réformes législatives successives intervenues ou des décisions du Conseil constitutionnel rendues, des références textuelles doivent, par souci de lisibilité de la norme pénale et de compréhension par l'utilisateur, être supprimées ou déplacées.

3. DISPOSITIF RETENU

A la suite de la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 ayant censuré les dispositions du 1° de l'article 706-95-15 du code de procédure pénale relatives à la délivrance de l'autorisation de recourir à certaines techniques spéciales d'enquête, les dispositions subsistantes du 2° de cet article sont déplacées, dans un souci de lisibilité, au sein de l'article 706-95-13 du même code. L'article 706-95-15 n'ayant dès lors plus d'objet, celui-ci est abrogé.

Enfin, la référence à la juridiction de proximité à l'article 706-76 du code de procédure pénale est supprimée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les articles 706-76 et 706-95-13 du code de procédure pénale sont modifiés. L'article 706-95-15 du même code est abrogé.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES

Les dispositions de l'article 5 sont sans effet sur les services judiciaires, s'agissant pour l'une d'une juridiction supprimée depuis plusieurs années, et s'agissant pour l'autre d'un mécanisme d'autorisation déjà existant et mis en œuvre.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

L'ensemble des dispositions s'appliqueront, dès leur entrée en vigueur, aux procédures en cours à cette date.

5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Cet article a vocation à s'appliquer dans l'ensemble des collectivités ultra-marines où l'Etat est compétent en matière pénale.

Dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), les dispositions pénales sont applicables de plein droit. Aucune adaptation n'apparaît nécessaire.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna), aucune adaptation n'apparaît nécessaire et ces dispositions sont expressément étendues à ces collectivités.

CHAPITRE IV : DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Article 7

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. ÉTAT DES LIEUX DU SYSTÈME JURIDIQUE FRANÇAIS

1.1.1. Sur le parquet national financier

Le procureur de la République financier a été créé par la loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier et la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et afin d'accroître l'efficacité de la lutte contre les formes les plus complexes de fraudes et de grande délinquance financière par une centralisation des moyens et des compétences de magistrats spécialisés.

Le rapport d'information¹¹⁹ des députés Sandrine Mazetier et Jean-Luc Warsmann sur l'évaluation de ces lois, déposé à l'Assemblée nationale le 8 février 2017, dresse un bilan positif du parquet national financier.

L'activité du parquet national financier est soutenue et son mode de fonctionnement efficace, avec une organisation centralisée et lisible, des méthodes de travail lui permettant d'être réactif et une visibilité en matière de coopération internationale.

A - Le parquet national financier s'est naturellement inscrit dans le paysage institutionnel judiciaire français

L'accroissement régulier du nombre de saisines, d'une part, et la nature et la sensibilité des dossiers traités, d'autre part, constituent des critères permettant d'attester de la réussite de ce modèle.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SAISINES DU PARQUET NATIONAL FINANCIER

Source : Procureur de la République financier.

	Création PNF (février)	Fin 2014	Fin 2015	Fin 2016	Fin 2017	Fin 2018

¹¹⁹ Rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et de la loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier.

	2014)					
En cours	108	204	286	395	472	513

En cinq années d'existence, la mise en œuvre d'une politique active de saisine a permis au parquet national financier de s'imposer dans le paysage institutionnel judiciaire français, au point de dépasser les prévisions initiales d'activité.

Ce succès résulte de la mise en œuvre à court et moyen terme d'une politique d'action publique qui permet au parquet national financier d'investir des contentieux traditionnels en s'appuyant sur un partenariat fort avec des administrations de contrôle, comme c'est le cas avec l'administration fiscale en matière de fraude fiscale complexe, mais aussi d'actions novatrices en direction de contentieux nouveaux, telle que la corruption dans les instances sportives internationales.

Par ailleurs, les spécificités de ce parquet spécialisé lui ont permis de mettre en œuvre des actions opportunes et de s'imposer dans des dossiers d'actualité à dimension internationale (exemple : les « *Panama papers* ») sur lesquels les autorités judiciaires de plusieurs pays sont concurremment positionnées.

La sensibilité des dossiers traités par le parquet national financier est aussi un critère de réussite, notamment en ce qui concerne les dossiers à forte dimension internationale pour lesquels le procureur de la République financier est désormais un interlocuteur identifié et apprécié des autorités judiciaires étrangères.

B - Un mode de fonctionnement efficace

➤ *Une organisation centralisée et lisible*

Le parquet national financier est structuré en trois groupes opérationnels composés de 4 à 5 magistrats et d'une greffière et dirigé par un procureur de la République adjoint. Chaque groupe a vocation à appréhender l'intégralité du contentieux relevant du parquet national financier.

Afin de coordonner et de centraliser les relations avec les parquets locaux et les parquets des juridictions interrégionales spécialisées, un procureur de la République adjoint a été spécialement désigné comme point de contact des parquets extérieurs et est le destinataire des remontées d'information et des propositions de saisines.

Le parquet national financier tient compte de la sensibilité du dossier, de la capacité des parquets à traiter localement la procédure et du stade d'avancement de celle-ci. Le premier critère de sélection repose sur la plus-value que peut apporter la saisine du parquet national financier. Ainsi, en matière de corruption d'agent public étranger, le parquet national financier émet systématiquement un avis favorable, compte-tenu de la spécificité de ce type d'infraction et de son caractère nécessairement transfrontalier.

Les procureurs généraux et les procureurs de la République des juridictions interrégionales spécialisées ont souligné la disponibilité et la célérité du parquet national financier dans l'examen des procédures soumises.

Instituée dès la création du parquet national financier, l'affectation des dossiers à des binômes de magistrats constitue incontestablement une particularité de cette structure. Cette organisation permet aux interlocuteurs du parquet national financier (enquêteurs, magistrats instructeurs...) de disposer en permanence d'un interlocuteur ayant une parfaite connaissance des procédures.

➤ *Des méthodes de travail marquées par le pragmatisme, la technicité et la célérité*

La réactivité pour se saisir et la célérité dans la conduite des enquêtes sont présentées comme une « marque de fabrique » du parquet national financier.

Une cellule de veille médiatique a été créée au sein du parquet national financier lui permettant ainsi de se saisir en temps réel.

A l'instar des magistrats instructeurs spécialisés, les parquetiers du parquet national financier ont une forte implication dans la direction d'enquête. Ils réalisent eux-mêmes un certain nombre d'actes (auditions, suivi actif du travail des enquêteurs, perquisitions en France et à l'étranger) et rédigent de nombreuses requêtes à destination du juge des libertés et de la détention aux fins de perquisition, d'écoutes téléphoniques, de captation de données informatiques, ou de saisies pénales. Ils établissent des réquisitoires définitifs et des notes de synthèse finales au terme de toutes les enquêtes préliminaires qu'ils conduisent. Ils sont présents lors des interrogatoires, des confrontations et des auditions réalisés par les magistrats instructeurs. Ils assurent le ministère public aux audiences correctionnelles et entretiennent des rapports étroits avec le parquet général tant pour l'informer du suivi des procédures que pour alimenter sa réflexion dans le cadre des recours formés dans le cadre des procédures d'enquêtes préliminaires (saisies patrimoniales, contestation de refus de restitution de saisies, etc.) et des informations ou à la suite des condamnations prononcées par le tribunal correctionnel.

Ainsi, le développement des compétences techniques du parquet national financier constitue un autre critère d'évaluation positive de son action. Sa singularité institutionnelle lui a permis de mettre en place des méthodes de travail qui ont renforcé l'expertise des mécanismes et des schémas frauduleux très évolutifs et le plus souvent à dimension internationale.

➤ *Une visibilité institutionnelle facilitant la coopération internationale*

Le parquet national financier est identifié comme point d'entrée de la coopération internationale dans les dossiers économiques et financiers de grande complexité.

Il participe régulièrement à des rencontres bilatérales, groupes de travail, congrès internationaux ou réunions informelles avec ses homologues étrangers.

Les échanges institutionnels que le parquet national financier entretient avec les autorités judiciaires étrangères améliorent son efficacité dans la coopération internationale.

Au 20 novembre 2017, 134 demandes d'entraide pénale internationale émises par le parquet national financier étaient en cours d'exécution. 54 demandes émises par des autorités judiciaires étrangères étaient en outre en cours d'exécution par le parquet national financier.

1.1.2. Sur les pratiques anti-concurrentielles

Les pratiques anti-concurrentielles sont définies aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-2-2 du code de commerce. Il s'agit des délits :

- d'entente illicite (article L. 420-1 du code de commerce), c'est-à-dire les comportements visant à empêcher, à restreindre ou à fausser le jeu de la concurrence sur le marché par des actions concertées. Il s'agit par exemple de pratiques tendant à limiter l'accès à un marché, à influencer artificiellement sur la fixation des prix, etc.

Les ententes peuvent être « horizontales », lorsque les acteurs économiques qui s'entendent sont situés à un même niveau (par exemple deux producteurs), comme « verticales », lorsque les acteurs économiques qui s'entendent interviennent à une étape différente du processus économique (par exemple un producteur et un distributeur).

- d'entente illicite dans le secteur du transport de personnes (article L. 420-2-2 du code de commerce). Le comportement incriminé consiste en des pratiques concertées ou unilatérales, ayant ou étant susceptibles d'avoir des conséquences, pour certaines entreprises, sur leurs recours aux intermédiaires, sur la commercialisation sans intermédiaire de leurs services de transport, ou sur leurs opérations de promotion.
- d'abus de position dominante (alinéa 1^{er} de l'article L. 420-2 du code de commerce), lorsqu'une entreprise ou un groupe d'entreprises abuse de sa position de force sur un marché donné ou une partie substantielle de celui-ci.
- d'abus de dépendance économique (alinéa 2 de l'article L. 420-2 du code de commerce), lorsqu'une entreprise ou un groupe d'entreprises abuse de la dépendance économique à son égard de l'un de ses fournisseurs ou clients, sous réserve que ce comportement soit susceptible d'affecter le fonctionnement ou la structure de la concurrence.

Ces délits sont punis d'une peine de quatre ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, l'alinéa 1^{er} de l'article L. 420-6 du code de commerce ajoutant toutefois qu'ils ne sont caractérisés que si leur auteur a pris : « *frauduleusement une part personnelle et déterminante dans la conception, l'organisation ou la mise en œuvre de pratiques visées aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-2-2.* »

En l'état actuel des textes, aucune juridiction n'est spécialisée en la matière.

Seules des poursuites du chef de délit d'entente illicite de l'article L. 420-1 du code de commerce ont été engagées au cours de ces dernières années :

- *nombre de poursuites engagées devant la juridiction correctionnelle des chefs de participation personnelle et déterminante à une action concertée, convention, coalition ou entente empêchant, restreignant ou faussant le jeu de la concurrence (délict d'entente illicite) et suites données¹²⁰*

¹²⁰ Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE – Traitement DACG-PEPP

Infractions	Année	TGI	Infractions visées dans les jugements	Dont culpabilité	Dont relaxe
PARTICIPATION PERSONNELLE ET DETERMINANTE A UNE ACTION CONCERTEE, CONVENTION, COALITION OU ENTENTE EMPECHANT, RESTREIGNANT OU FAUSSANT LE JEU DE LA CONCURRENCE	2014	TGI FORT DE FRANCE	2	1	1
		TGI TOULOUSE	4	4	
	2016	TGI METZ	4	4	
	2017	TGI ALBERTVILLE	1	1	
		TGI DUNKERQUE	2	1	1
		TGI ROUEN	1	1	
		TGI TOURS	2	2	
	2018	TGI EVRY	1		1
		TGI METZ	9	9	
	2019	TGI MONTAUBAN	2	1	1
		TGI PARIS	2	2	
		TGI ROCHE SUR YON	3	2	1
		TGI TARASCON	2		2

- *nombre de condamnations prononcées pour participation personnelle et déterminante à une action concertée, convention, coalition ou entente empêchant, restreignant ou faussant le jeu de la concurrence (délit d'entente illicite) lorsqu'elle est infraction principale¹²¹*

	2013	2014	2015	2016	2017*
PARTICIPATION PERSONNELLE ET DETERMINANTE A UNE ACTION CONCERTEE, CONVENTION, COALITION OU ENTENTE EMPECHANT, RESTREIGNANT OU FAUSSANT LE JEU DE LA CONCURRENCE	3	6	3	2	5

**2017 : données provisoires*

- *nature des peines prononcées pour participation personnelle et déterminante à une action concertée, convention, coalition ou entente empêchant, restreignant ou faussant le jeu de la concurrence (délit d'entente illicite) lorsqu'elle est infraction principale¹²²*

Années	Condamnation (infraction principale)	Emprisonnement	Taux de prononcé d'une peine privative de liberté	Dont sursis total	Ensemble des amendes	Dont amende ferme	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes (en euros)
2013-2017*	19	5	26,3%	5	19	19	7 679

**2017 : données provisoires*

Si le nombre de condamnations peut apparaître faible, il convient de rappeler que, en matière de pratiques anti-concurrentielles, la répression est également assurée par des sanctions administratives, auxquelles il est davantage recouru, soit par l'Autorité de la concurrence (ADLC), soit, lorsqu'il s'agit de dossiers affectant un marché de dimension locale, par la

¹²¹ Source : Casier judiciaire national – Traitement DACG-PEPP

¹²² Source : Casier judiciaire national – Traitement DACG-PEPP

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL APPLICABLE

La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a fait l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel. Les requérants soulevaient que l'institution du procureur de la République financier, doté d'une compétence concurrente avec les autres procureurs de la République, méconnaissait l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Ils estimaient qu'il en résultait également une atteinte au principe d'égalité devant la justice, et que la présence de deux procureurs près le tribunal de grande instance de Paris exerçant des compétences concurrentes méconnaissait l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice.

Le Conseil constitutionnel¹²³ a considéré que : « *les griefs tirés de l'atteinte au principe d'égalité devant la justice et à l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice [devaient] être écartés ; que les dispositions de l'article 705 du code de procédure pénale résultant de l'article 65 [relatives à la création du procureur de la République financier], qui ne sont entachées d'aucune inintelligibilité et ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, [devaient] être déclarées conformes à la Constitution* ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Déjà compétent pour connaître, concurrentement aux juridictions locales, des affaires complexes en matière de corruption, de trafic d'influence, de favoritisme ou de prise illégale d'intérêt (4° de l'article 705 du code de procédure pénale), et disposant d'une compétence exclusive pour les infractions d'atteintes à la transparence des marchés des articles L. 465-1 à L. 465-3-3 du code monétaire et financier (article 705-1 du code de procédure pénale), le parquet national financier peut-être amené, dans ces situations, à observer des pratiques anti-concurrentielles, dont il ne peut alors se saisir que lorsqu'elles sont connexes aux infractions pour lesquelles il est compétent en application des articles 705 et 705-1 du code de procédure pénale.

Ainsi, le Procureur de la République financier ne peut enquêter sur des pratiques anti-concurrentielles à titre principal. Les dossiers de pratiques anti-concurrentielles qui ne s'accompagnent pas de comportements susceptibles de revêtir une des qualifications pénales visées aux articles 705 et 705-1 du code de procédure pénale, restent donc de la seule compétence des parquets locaux, y compris s'agissant de pratiques anti-concurrentielles d'importance. Or, compte-tenu de l'expertise du parquet national financier, certaines affaires de pratiques anticoncurrentielles pourraient utilement être traitées par ce parquet spécialisé.

¹²³ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, paragraphes 58 à 65.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Si le parquet national financier a fait la preuve de son efficacité, une extension du champ infractionnel entrant dans sa compétence assurerait encore davantage la cohérence de son action, en y ajoutant les pratiques anti-concurrentielles. Dès lors, la lutte contre les pratiques anti-concurrentielles se verrait renforcée.

L'objectif ainsi poursuivi est d'introduire dans le champ de compétence du parquet national financier les infractions d'ententes illicites qui, malgré leur caractère technique, ne sont pas traitées par ce parquet spécialisé. Ces infractions feront ainsi l'objet d'un traitement plus rapide et plus efficace.

Incidentement, l'extension du champ de compétence du parquet national financier aux pratiques anti-concurrentielles permettra de décharger les juridictions locales d'affaires lourdes et complexes.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION ENVISAGÉE

Une compétence exclusive du parquet national financier pour connaître des pratiques anticoncurrentielles n'apparaît pas nécessaire dès lors que certaines de ces pratiques sont parfois de moindre gravité, n'appelant pas un traitement par un parquet spécialisé.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent projet de loi entend attribuer au parquet national financier une compétence concurrente¹²⁴ pour connaître des pratiques anticoncurrentielles définies aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-2-2 du code de commerce, en modifiant l'article 705 du code de procédure pénale.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les modifications législatives, dont la portée est limitée, concernent exclusivement des dispositions du code de procédure pénale. L'article 705 du code de procédure pénale, listant les infractions au titre desquelles le parquet national financier dispose d'une compétence concurrente, est ainsi modifié pour y ajouter les quatre délits de pratiques anti-concurrentielles précités.

¹²⁴ Le dispositif créé à l'article 4 relatif à l'exercice prioritaire de l'action publique des parquets près les juridictions spécialisées sera applicable.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES

Aucun impact significatif n'est identifié. En effet, à ce jour, sept procédures portant, à titre connexe, sur des pratiques anti-concurrentielles sont en cours au parquet national financier, et le nombre de condamnations prononcées rappelé précédemment témoignent d'un contentieux résiduel parmi celui traité par les juridictions.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

La mesure envisagée entrerait en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* et s'appliquerait aux procédures en cours à cette date.

En effet, s'agissant d'une disposition de procédure pénale, le 2° de l'article 112-2 du code pénal pose le principe d'une application immédiate. Par ailleurs, s'agissant d'une compétence concurrente, les actes déjà effectués par le parquet qui serait actuellement saisi du dossier ne se trouveraient entachés d'aucune nullité.

Rien ne justifie donc de différer dans le temps l'entrée en vigueur des dispositions envisagées.

5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Cet article a vocation à s'appliquer dans l'ensemble des collectivités ultra-marines où l'Etat est compétent en matière pénale.

Dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), les dispositions pénales sont applicables de plein droit. Aucune adaptation n'apparaît nécessaire.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna), aucune adaptation n'apparaît nécessaire et ces dispositions sont expressément étendues à ces collectivités.

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

Article 8

1. ÉTAT DES LIEUX

Accompagnant une préoccupation grandissante de la société quant aux enjeux de la protection de l'environnement, le législateur a, depuis une dizaine d'années, modernisé et renforcé le dispositif répressif en cette matière.

La préservation de l'environnement constitue une exigence constitutionnelle depuis l'intégration de la Charte de l'environnement de 2004 au sein du préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, issue de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005. Elle mentionne que « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ».

Les réformes successives depuis cette date s'inscrivent également dans un contexte de renforcement des exigences communautaires en matière pénale, comme l'a notamment illustré la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Cette directive n'a nécessité aucune mesure de transposition en droit interne. Néanmoins, le législateur a œuvré, depuis son entrée en vigueur, au renforcement des pouvoirs des inspecteurs de l'environnement en matière pénale et à l'amélioration de la lisibilité et de l'effectivité des incriminations applicables au droit de l'environnement.

Ainsi, l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement a regroupé, sous l'appellation d'inspecteurs de l'environnement, l'ensemble des agents publics qui disposent de pouvoirs de police judiciaire pour la répression des atteintes à l'environnement. Des dispositions communes relatives aux pouvoirs de police judiciaire attribués à ces agents ont été créées.

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a ensuite introduit la notion de préjudice écologique au sein du code civil¹²⁵. Cette loi a également institué un établissement public spécifiquement chargé de la répression des atteintes à l'environnement, l'Agence française de la biodiversité, devenue par la suite l'Office français pour la biodiversité¹²⁶.

¹²⁵ Les articles 1246 à 1252 du code civil sont consacrés aux modalités de réparation du préjudice écologique « *consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

¹²⁶ Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

Plus récemment, la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019¹²⁷ a opéré un renforcement des dispositions répressives en matière d'environnement en permettant aux inspecteurs de l'environnement de recevoir du juge d'instruction des commissions rogatoires et en instaurant la possibilité de co-saisine des officiers de police judiciaire et des inspecteurs de l'environnement pour diligenter des enquêtes.

1.1. LES JURIDICTIONS COMPÉTENTES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

La plupart des infractions portant atteinte à l'environnement ne fait l'objet d'aucune spécialisation. Le contentieux de l'environnement relève, principalement, de la compétence des juridictions de droit commun.

De manière marginale, des juridictions spécialisées, notamment les juridictions du littoral spécialisées, les juridictions interrégionales spécialisées et les pôles de santé publique, sont compétentes pour le traitement de contentieux de grande complexité et le contentieux spécifique relatif à la pollution maritime.

	TRIBUNAL JUDICIAIRE	JURIDICTION DU LITTORAL SPECIALISEE	JURIDICTION INTERREGIONALE SPECIALISEE	POLE DE SANTE PUBLIQUE (ET ENVIRONNEMENTAL)	POLE DES ACCIDENTS COLLECTIFS
FONDEMENT LEGISLATIF	ART. L. 211-9-3 COJ	ART. 706-107 CPP	ART. 706-73-1 CPP	ART. 706-2 CPP	ART. 706-176 CPP
COMPETENCE TERRITORIALE	DEPARTEMENTALE (1 par département)	INTERREGIONALE (3 en métropole et 3 en outre-mer)	INTERREGIONALE (7 en métropole et 1 en outre-mer)	INTERREGIONALE (2 sur l'ensemble du territoire)	INTERREGIONALE (2 sur l'ensemble du territoire)
COMPETENCE NATIONALE EVENTUELLE	NON	PARIS – 706-107 CPP (dans les affaires de grande complexité)	PARIS – ART. 706-75 CPP (dans les affaires de très grande complexité)	NON	NON
COMPETENCE MATERIELLE	<u>1 critère :</u> - infractions prévues par le code de l'environnement, par le code rural et de la pêche maritime, le code forestier, le code minier ou le code de l'urbanisme	<u>1 critère :</u> - infractions en matière de pollution par les rejets de navires	<u>2 critères :</u> - grande complexité - atteintes au patrimoine naturel en bande organisée, trafic de produits phytopharmaceutiques en bande organisée, délits relatifs aux déchets commis en bande organisée, ou exploitation d'une mine sans titre, accompagné d'atteintes à l'environnement, commis en bande organisée et connexe à une infraction visée par l'article 706-73CPP	<u>3 critères :</u> - grande complexité - atteintes à la personne humaine et/ou infractions prévues par des codes spéciaux (CE, CRPM, CSP, CC...) - implication de produits ou substances, réglementés en raison de leurs effets ou de leur dangerosité	<u>3 critères :</u> - grande complexité - homicides et/ou blessures involontaires - pluralité de victimes

¹²⁷ Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

SPECTRE D'INTERVENTION	Contentieux général de l'environnement	Contentieux des pollutions maritimes	Contentieux des atteintes « crapuleuses » à l'environnement	Contentieux des pollutions d'ampleur	Contentieux des catastrophes environnementales/industrielles
	(contacts avec les associations et administrations partenaires, mise en œuvre des alternatives aux poursuites)	(réactivité et efficacité de la réponse pénale depuis 2002, contacts avec les préfectures maritimes)	(ex. trafic d'espèces protégées ou de déchets - recours aux techniques spéciales d'enquête)	(technicité des enquêtes, enjeu de santé et de sécurité environnementale, ex. Lubrizol)	(technicité des enquêtes avec la gestion de multiples victimes, ex. catastrophe AZF)

1.2. LE TRAITEMENT DES AFFAIRES JUDICIAIRES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

Le contentieux de l'environnement représente une faible part de l'activité des juridictions. Au cours de la dernière décennie, la part des affaires traitées par les parquets en matière environnementale représente 0,5 % du total des affaires tous contentieux confondus.

Tableau avec la part du contentieux de l'environnement par cour d'appel

Cour d'appel	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Affaires orientées - Environnement	Part												
AGEN	220	0,8 %	260	0,9 %	223	0,8 %	257	0,9 %	184	0,7 %	313	1,0 %	217	0,7 %
AIX EN PROVENCE	1 222	0,3 %	1 220	0,3 %	1 258	0,3 %	1 224	0,3 %	1 351	0,3 %	1 417	0,4 %	1 269	0,4 %
AMIENS	670	0,5 %	888	0,7 %	708	0,6 %	778	0,7 %	724	0,6 %	690	0,6 %	784	0,7 %
ANGERS	695	0,9 %	616	0,8 %	562	0,7 %	661	0,9 %	564	0,7 %	450	0,6 %	473	0,7 %
Basse-Terre	414	1,0 %	282	0,8 %	387	0,8 %	204	0,6 %	322	1,0 %	255	0,8 %	248	0,8 %
BASTIA	305	1,3 %	280	1,3 %	296	1,4 %	226	1,1 %	217	1,0 %	287	1,5 %	213	1,1 %
BESANCON	596	1,0 %	606	1,0 %	595	0,9 %	685	1,1 %	686	1,1 %	719	1,2 %	908	1,4 %
BORDEAUX	1 000	0,6 %	759	0,5 %	828	0,6 %	828	0,6 %	910	0,6 %	773	0,6 %	737	0,5 %
BOURGES	304	0,8 %	441	1,1 %	409	1,1 %	296	0,8 %	277	0,7 %	269	0,8 %	284	0,8 %
CAEN	1 245	1,7 %	915	1,3 %	1 005	1,5 %	899	1,4 %	1 038	1,7 %	896	1,3 %	739	1,1 %
CAYENNE	459	2,3 %	910	4,4 %	514	3,0 %	474	3,5 %	688	2,8 %	645	3,9 %	759	5,9 %
CHAMBERY	352	0,5 %	369	0,4 %	381	0,5 %	257	0,4 %	242	0,3 %	245	0,3 %	433	0,6 %
COLMAR	757	0,8 %	689	0,7 %	558	0,6 %	555	0,6 %	598	0,6 %	537	0,6 %	540	0,6 %
DIJON	506	0,7 %	491	0,8 %	509	0,8 %	478	0,8 %	496	0,8 %	469	0,8 %	556	0,9 %
DOUAI	951	0,3 %	847	0,3 %	812	0,3 %	832	0,3 %	798	0,3 %	825	0,2 %	920	0,3 %
FORT-DE-FRANCE	76	0,2 %	129	0,6 %	232	0,7 %	200	1,0 %	146	0,6 %	233	1,0 %	134	0,6 %
GRENOBLE	681	0,5 %	477	0,4 %	394	0,3 %	474	0,4 %	522	0,4 %	519	0,5 %	512	0,4 %
LIMOGES	328	1,0 %	344	1,1 %	309	0,9 %	242	0,7 %	225	0,7 %	331	1,0 %	240	0,7 %
LYON	581	0,3 %	450	0,2 %	420	0,2 %	492	0,2 %	629	0,3 %	590	0,3 %	505	0,2 %
METZ	306	0,5 %	330	0,6 %	258	0,5 %	326	0,6 %	259	0,5 %	255	0,5 %	263	0,5 %
MONTPELLIER	959	0,5 %	807	0,5 %	865	0,5 %	689	0,4 %	860	0,5 %	829	0,5 %	723	0,5 %
NANCY	401	0,5 %	616	0,9 %	465	0,7 %	432	0,6 %	492	0,7 %	439	0,7 %	463	0,7 %
NIMES	659	0,6 %	683	0,6 %	667	0,6 %	658	0,6 %	1 002	0,8 %	903	0,7 %	969	0,8 %
ORLEANS	429	0,5 %	503	0,6 %	497	0,6 %	411	0,5 %	413	0,4 %	450	0,6 %	388	0,5 %

PARIS	1 046	0,1 %	841	0,1 %	862	0,1 %	886	0,1 %	1 066	0,1 %	972	0,1 %	945	0,1 %
PAU	463	0,6 %	482	0,6 %	445	0,6 %	394	0,6 %	532	0,8 %	523	0,8 %	380	0,6 %
POITIERS	1 178	1,1 %	971	0,9 %	1 062	1,0 %	1 239	1,2 %	921	0,9 %	881	0,8 %	979	1,0 %
REIMS	367	0,5 %	378	0,5 %	375	0,5 %	360	0,5 %	384	0,6 %	365	0,5 %	298	0,5 %
RENNES	2 163	0,8 %	2 168	0,9 %	2 021	0,8 %	1 973	0,8 %	2 468	0,9 %	2 141	0,8 %	2 220	1,0 %
RIOM	479	0,7 %	409	0,7 %	397	0,6 %	344	0,5 %	419	0,6 %	349	0,5 %	432	0,6 %
ROUEN	452	0,4 %	447	0,4 %	361	0,4 %	407	0,4 %	370	0,4 %	357	0,4 %	358	0,4 %
St Denis de la R.	335	1,0 %	443	1,3 %	355	0,9 %	271	0,7 %	343	0,8 %	235	0,6 %	285	0,9 %
TOULOUSE	546	0,4 %	550	0,4 %	561	0,4 %	587	0,4 %	553	0,4 %	595	0,4 %	555	0,4 %
VERSAILLES	451	0,2 %	508	0,2 %	501	0,2 %	412	0,1 %	513	0,2 %	452	0,2 %	514	0,2 %
Ensemble	21 596	0,5 %	21 109	0,5 %	20 092	0,5 %	19 451	0,5 %	21 212	0,5 %	20 209	0,5 %	20 243	0,5 %

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

La circulaire du 21 avril 2015¹²⁸ définit les grandes orientations à l'attention des parquets afin d'apporter des réponses pénales adaptées au contentieux de l'environnement et proportionnelles à la gravité du dommage. Elle indique que « *les principes qui doivent guider le choix de la réponse pénale sont d'une part la recherche systématique de la remise en état ou la restauration du milieu, et d'autre part l'engagement de poursuites en cas d'atteintes graves ou irréversibles à l'environnement, et en cas de manquement délibéré ou réitéré, les mesures alternatives aux poursuites étant privilégiées dans les autres cas* ».

Le taux de réponse pénale pour les infractions au code de l'environnement est élevé, puisqu'il est de 92,3% en 2018.

Plus précisément, la réponse pénale se traduit, dans 78,6 % des cas, par des procédures alternatives aux poursuites¹²⁹. Au titre de ces alternatives aux poursuites, le procureur de la République peut, en application de l'article 41-1 du code de procédure pénale, ordonner la remise en état des lieux lorsque le dommage causé à l'environnement s'avère faible.

Des mécanismes transactionnels spécifiques à la matière environnementale sont également prévus au sein du code de l'environnement. L'article L. 173-12 prévoit que l'autorité administrative peut transiger sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés par le code de l'environnement, à l'exception des délits punis de plus de deux d'emprisonnement.

Quant aux condamnations prononcées pour des infractions liées à l'environnement, elles s'élèvent à 1 993 pour les personnes physiques en 2018 et à 139 pour les personnes morales en 2017. Les quantum prononcés par les juridictions pénales apparaissent relativement faibles.

¹²⁸ Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement (NOR : JUSD1509851)

¹²⁹ Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE – Traitement DACG/PEPP

Infractions sanctionnées, condamnations et peines prononcées en 2018 à l'encontre des personnes physiques par cours d'appel								
-délits du code de l'environnement -								
Cour d'appel	Infractions ayant donné lieu à condamnation	Condamnation (infraction principale)	Emprisonnement	Dont ferme (tout ou partie)	Quantum emprisonnement ferme (mois)	Ensemble des amendes	Dont amende ferme	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
AGEN	40	18	2	1	6,0	18	17	639 €
AIX EN	193	108	16	6	5,5	98	84	7 868 €
AMIENS	90	47	4	1	6,0	52	46	442 €
ANGERS	33	24	1	0		25	23	547 €
Basse-Terre	34	12	1	0		10	6	700 €
BASTIA	26	15	0	0		20	19	474 €
BESANCON	86	65	2	0		59	51	488 €
BORDEAUX	105	60	12	5	1,6	63	53	1 004 €
BOURGES	38	19	3	0		18	17	329 €
CAEN	88	49	2	0		45	43	432 €
Cayenne	39	11	1	1	3,0	10	3	1 167 €
CHAMBERY	22	15	1	0		15	9	2 911 €
COLMAR	26	16	4	0		13	8	494 €
DIJON	34	19	3	0		19	14	2 611 €
DOUAI	95	55	7	0		58	49	498 €
Fort-de-France	2	2	0	0		2	2	575 €
GRENOBLE	39	21	2	0		22	18	672 €
LIMOGES	31	23	2	0		24	23	451 €
LYON	61	29	6	2	3,0	34	34	523 €
METZ	14	10	0	0		7	3	483 €
MONTPELLIER	101	60	3	2	6,0	56	42	585 €
NANCY	29	24	3	1	2,0	19	16	1 430 €
NIMES	86	53	7	2	3,0	54	41	665 €
ORLEANS	42	22	1	0		23	21	760 €
PARIS	93	43	8	1	2,0	33	24	1 448 €
PAU	70	35	4	0		49	47	438 €
POITIERS	142	67	1	0		65	65	1 300 €
REIMS	18	11	1	0		13	9	539 €
RENNES	130	84	8	3	2,3	77	71	546 €
RIOM	58	36	2	1	2,0	38	34	491 €
ROUEN	46	26	1	0		24	24	1 392 €
St Denis de la R.	25	7	1	1	4,0	3	3	8 400 €
TOULOUSE	29	22	2	0		19	16	1 467 €
VERSAILLES	28	19	0	0		20	19	3 505 €
TOTAL	1 993				/			

Source : SG-SDSE tables statistiques du Casier judiciaire national, traitement DACG-PEPP

*données provisoires

Infractions sanctionnées, condamnations et peines d'amendes prononcées en 2017 à l'encontre des personnes morales par cours d'appel - délits du code de l'environnement -					
Cour d'appel	Infractions ayant donné lieu à condamnation	Condamnation (infraction principale)	Amende	Dont amende ferme	Montant moyen amende ferme
AIX EN	12	8	6	4	194 313 €
AMIENS	1	1	1	1	1 500 €
ANGERS	4	2	2	1	10 000 €
BASTIA	9	4	1	1	3 000 €
BESANCON	8	5	5	2	4 000 €
BORDEAUX	13	6	6	5	66 000 €
BOURGES	2	0	0	0	
CAEN	8	3	3	2	2 500 €
CHAMBERY	3	3	2	1	3 000 €
COLMAR	1	1	1	1	2 000 €
DOUAI	7	4	4	4	15 125 €
GRENOBLE	1	1	1	1	4 000 €
LIMOGES	3	3	3	0	
LYON	1	0	0	0	
METZ	2	1	1	0	
MONTPELLIER	4	3	3	3	3 567 €
NIMES	4	4	4	3	2 500 €
ORLEANS	3	3	3	3	11 667 €
PARIS	24	18	17	12	9 192 €
PAU	1	1	1	1	2 000 €
POITIERS	1	1	1	1	1 000 €
REIMS	2	1	0	0	
RENNES	5	4	3	2	3 500 €
RIOM	5	2	2	2	5 250 €
ROUEN	1	1	1	0	
St Denis de la R.	1	1	1	1	75 000 €
TOULOUSE	5	3	4	4	7 750 €
VERSAILLES	8	5	5	5	26 000 €
TOTAL	139			/	

Source : SG-SDSE tables statistiques du Casier judiciaire national des personnes morales, traitement DACG-PEPP

En revanche, les peines d'amende prononcées par les juridictions du littoral spécialisées en matière de pollution des eaux maritimes par rejets des navires (JULIS) sont particulièrement élevées et sans commune mesure avec celles prononcées par les juridictions de droit commun.

Sur 57 condamnations prononcées entre 2000 et 2014, le montant total des amendes s'élève à 19 millions d'euros, soit un montant moyen d'amende de 333 000 €.

Dans 88 % des affaires (soit 44 affaires sur cette période), représentant 16,4 millions d'euros d'amendes prononcées, les exploitants ou propriétaires de navires ont été condamnés à

garantir le paiement des amendes prononcées à l'encontre des capitaines, à hauteur de 90 à 95 %, soit un montant total de 14,9 millions d'euros en application de l'article L. 218-23 du code de l'environnement, qui prévoit cette possibilité pour tenir compte des circonstances de fait et notamment des conditions de travail de l'intéressé.

Le montant moyen des amendes prononcées est en forte augmentation, passant de 75 000 € en 2002 à 1 250 000 € en 2009.

Entre 2000 et 2014, il convient de mentionner certaines affaires significatives :

- Affaire du navire AL ESRAA, suivie par la JULIS de BREST : condamnation du capitaine à 1 million d'euros d'amende – dont 90 % mis à la charge de l'armateur – en première instance, confirmée en appel (Cour d'appel de Rennes 10 août 2009, condamnation définitive) ;
- Affaire du cargo FASTREX, suivie par la JULIS de Brest : condamnation du capitaine à 1.5 millions d'euros d'amende – dont 95 % mis à la charge de l'armateur - en première instance, confirmée en appel (Cour d'appel de Rennes 31 janvier 2013, condamnation définitive) ;
- Affaire du cargo MATTERHORN, suivie par la JULIS de Brest : condamnation du capitaine à 1 million d'euros d'amende – dont 90 % mis à la charge de l'armateur – en première instance, confirmé en appel (Cour d'appel de Rennes, 10 janvier 2013, condamnation définitive).

En outre, le taux de recouvrement des amendes en matière de pollution maritime est élevé, puisqu'il s'élève à 90 %. Il se détaille comme suit :

Année de prise en charge	Sommes recouvrables	Taux de recouvrement
2006	3 124 394 €	89,0 %
2007	2 450 448 €	93,7 %
2008	2 581 068 €	71,8 %
2009	714 218 €	99,6 %
2010	1 214 286 €	83,5 %
2011	19 022 €	94,2 %
2012	310 460 €	98,4 %

Source : Ministère des finances, traitement PEPP

1.3. CADRE CONSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF

1.3.1. Sur les mécanismes transactionnels en matière pénale

La transaction peut se définir comme « *un règlement amiable d'un litige impliquant des concessions réciproques, ou en tout cas un rapprochement entre des prétentions à objet pécuniaires au départ éloignées les unes des autres* »¹³⁰. En effet, soumis à la seule volonté des parties, ce mécanisme leur permet de mettre un terme à leur différend et ce, de façon définitive, comme le ferait le jugement. Le règlement se réalise hors du juge, sans être pour autant hors du droit¹³¹.

La jurisprudence administrative a très tôt considéré qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'interdisait à l'État la faculté de transiger¹³².

Si la logique transactionnelle pourrait sembler ne pas devoir s'appliquer en matière pénale, dans la mesure où l'action publique est mise en mouvement et exercée par les magistrats auxquels elle est confiée par la loi, l'article 6 du code de procédure pénale autorise néanmoins le recours à la transaction en matière pénale lorsque la loi en dispose expressément¹³³.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur les mécanismes transactionnels en matière pénale.

Ainsi, il a d'abord jugé conforme à la Constitution la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité¹³⁴. Cette procédure permet au procureur de la République de proposer une peine à l'auteur qui reconnaît l'infraction (y compris une peine d'emprisonnement), qui est ensuite homologuée par le juge. Cette homologation a les mêmes effets que ceux attachés à une condamnation. Le Conseil constitutionnel l'a jugée conforme au principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement, dès lors que le président du tribunal de grande instance ou le magistrat délégué par lui a toute liberté d'appréciation pour homologuer ou refuser d'homologuer la peine proposée par le procureur et acceptée par le prévenu.

En matière environnementale, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la transaction pénale prévue par l'article L. 173-12 du code de l'environnement, qui permet à l'autorité administrative, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de transiger après accord du procureur de la République avec les personnes physiques et morales sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés par le code de

¹³⁰ *Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*, Les études du Conseil d'État, La documentation française, 1993, Paris, p. 51.

¹³¹ Jean-Baptiste Perrier, *La transaction en matière pénale*, thèse pour le doctorat en droit privé et sciences criminelles, Université d'Aix-Marseille, 4 décembre 2012, p. 1.

¹³² CE, 17 mars 1893, *Compagnie du Nord, de l'Est et autres*, Rec., p. 245. Voir dans le même sens, CE, 23 décembre 1887, *M. de Dreux-Brézé, évêque de Moulins*, Rec. p. 842.

¹³⁴ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

l'environnement, sans limite relative au quantum de la peine encourue¹³⁵. Les mesures prévues sont les suivantes : une amende transactionnelle, qui ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue, ainsi que diverses obligations telles que la remise en conformité des lieux.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions de cet article organisaient une procédure de transaction supposant l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle de son avocat, de l'auteur des faits. En outre, il a relevé que la transaction homologuée ne présentait aucun caractère exécutoire et n'entraînait aucune privation ou restriction des droits de l'intéressé, qui pouvait l'exécuter volontairement. Enfin, le Conseil a jugé que les mesures fixées dans la transaction ne revêtaient pas le caractère de sanctions ayant le caractère d'une punition¹³⁶.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le dispositif qui élargissait la composition pénale aux délits punis de trois ans d'emprisonnement, tout en précisant qu'une procédure transactionnelle éteignant l'action publique en dehors de toute décision juridictionnelle n'était constitutionnelle que dans la mesure où « *le législateur a limité le recours à une telle procédure de composition pénale sans validation d'un juge aux seuls délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à trois ans et aux propositions de peine portant soit sur une amende de composition n'excédant pas le plafond des amendes contraventionnelles, soit sur la remise d'une chose dont la valeur ne dépasse pas ce même montant* »¹³⁷.

1.3.2. Sur la spécialisation des juridictions

À l'occasion de l'examen de conformité à la Constitution de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social¹³⁸, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il existe un principe de bonne administration de la justice qui découle des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789 et qui s'impose au législateur comme au pouvoir réglementaire que détient le Gouvernement.

Dans sa jurisprudence ultérieure, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il s'agissait d'un objectif à valeur constitutionnelle découlant des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789¹³⁹.

¹³⁵ L'article 1. 173-12 du code de l'environnement a été par la suite modifié par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, notamment afin de limiter le domaine de la transaction aux délits punis d'une peine inférieure à deux ans d'emprisonnement.

¹³⁶ Décision n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014, *Association France Nature Environnement*

¹³⁷ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, paragr. 270

¹³⁸ Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, paragr. 24.

¹³⁹ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, paragr. 4, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

Depuis lors, le Conseil constitutionnel a ainsi examiné les dispositions instituant des parquets spécialisés à l'aune, notamment, du principe de bonne administration de la justice. Il les a systématiquement validées, sans réserve, qu'il s'agisse du :

- procureur de la République financier : « 61. Considérant, d'autre part, que la bonne administration de la justice constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789 ; [...] 62. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 30 du code de procédure pénale : « Le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République » ; que le premier alinéa et la première phrase du deuxième alinéa de son article 35 disposent : « Le procureur général veille à l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort de la cour d'appel et au bon fonctionnement des parquets de son ressort. - Il anime et coordonne l'action des procureurs de la République, tant en matière de prévention que de répression des infractions à la loi pénale » ; que la mise en œuvre de l'action publique dans le cadre de ces dispositions doit permettre, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de faire obstacle à l'exercice concurrent des compétences définies par les dispositions contestées ; [...] 64. Considérant, en dernier lieu, que, lorsque deux juges d'instruction ou deux tribunaux différents se trouvent simultanément saisis de la même infraction, il est procédé au « règlement des juges », le cas échéant par la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans les conditions prévues aux articles 657 et suivants du code de procédure pénale ; 65. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'atteinte au principe d'égalité devant la justice et à l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice doivent être écartés ; que les dispositions de l'article 705 du code de procédure pénale résultant de l'article 65, qui ne sont entachées d'aucune inintelligibilité et ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution ; »¹⁴⁰
- du procureur de la République antiterroriste : « 317. La bonne administration de la justice constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789. 318. En premier lieu, la compétence du procureur de la République antiterroriste pour la poursuite des actes de terrorisme est concurrente de celles des parquets territorialement compétents. 319. En second lieu, d'une part, en application de l'article L. 213-12 du code de l'organisation judiciaire créé par l'article 69, dans certains tribunaux de grande instance, un magistrat du ministère public est chargé notamment d'informer le procureur de la République antiterroriste de tous les faits en lien avec des affaires en cours susceptibles de faire l'objet d'investigations de sa part et de l'état de la menace terroriste dans son ressort. D'autre part, en application de l'article L. 217-5 du code de l'organisation judiciaire, lorsque le renforcement temporaire et immédiat du parquet antiterroriste apparaît indispensable, le procureur de la République antiterroriste peut requérir un ou

¹⁴⁰ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

plusieurs magistrats du parquet de Paris. Enfin, conformément à l'article 706-17-1 du code de procédure pénale, le procureur de la République antiterroriste peut requérir par délégation judiciaire tout procureur de la République de procéder ou faire procéder aux actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions de terrorisme dans les lieux où ce dernier est territorialement compétent. 320. Il en résulte que, si le législateur a créé un procureur de la République doté d'une compétence spécifique, il a en tout état de cause prévu des garanties afin de permettre une coordination et une collaboration entre celui-ci et les autres procureurs de la République. 321. Les mots « et un procureur de la République antiterroriste » figurant à l'article L. 217-1 du code de l'organisation judiciaire, qui ne sont pas contraires à l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution. »¹⁴¹

Enfin, il a déclaré conforme les dispositions relatives à la spécialisation d'un tribunal judiciaire au sein d'un même département. Il a considéré que « les griefs tirés de l'incompétence négative du législateur et de la méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi [devaient] être écartés ; qu'il en va de même pour ces griefs dirigés contre les dispositions relatives à l'expérimentation de la spécialisation des cours d'appels au sein d'une même région ; qu'eu égard au ressort départemental ainsi retenu par le législateur pour autoriser cette spécialisation et compte tenu de l'objectif [de bonne administration de la justice] qu'il a ici poursuivi, les dispositions contestées ne portent pas, par l'éloignement qu'elles rendraient possible entre le justiciable et la juridiction compétente pour connaître de son affaire, atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif ; que le paragraphe I de l'article L. 211-9-3 du code de l'organisation judiciaire et le 2° de l'article 106 de la loi déferée, qui ne méconnaissent pas non plus le principe d'égalité devant la justice ou l'indépendance de l'autorité judiciaire, ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution »¹⁴².

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. La nécessité de développer des mécanismes transactionnels en matière environnementale

La réponse pénale en matière environnementale se traduit principalement par des alternatives aux poursuites, tandis qu'une part minoritaire des affaires traitées aboutit à la saisine d'un tribunal correctionnel.

¹⁴¹ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

¹⁴² Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, § 370 à 376

Si les alternatives aux poursuites constituent une réponse adaptée pour les infractions de faible gravité, le ministère public ne dispose pas, en l'état du droit, d'autre choix que celui d'engager des poursuites en cas d'atteinte grave à l'environnement.

Or, la technicité et la complexité du droit de l'environnement a pour effet d'allonger considérablement la durée des procédures, qu'il s'agisse des enquêtes ou des instructions, retardant d'autant la réparation des dommages. La durée des procédures a un impact direct sur les sanctions prononcées, qui n'apparaissent pas toujours dissuasives et à la hauteur des enjeux environnementaux.

Il est pourtant nécessaire d'apporter une réponse pénale rapide en cas d'atteinte grave causée à l'environnement, à la fois pour assurer la réparation effective des dommages causés et pour renforcer l'efficacité de la répression.

Si la transaction pénale en matière environnementale prévue à l'article L. 173-12 du code de l'environnement permet d'aboutir à un traitement efficace des infractions de faible gravité, c'est-à-dire des délits punis de moins de deux ans d'emprisonnement, les mécanismes existants ne permettent pas de sanctionner les personnes morales de manière efficace lorsqu'elles commettent des atteintes graves à l'environnement. En effet, il n'existe aucun mécanisme équivalent à celui de la convention judiciaire d'intérêt public en matière d'atteinte à la probité et à la fraude fiscale prévue par l'article 41-1-2 du code de procédure pénale.

Les avantages de la convention judiciaire d'intérêt public en matière de fraude fiscale et de corruption

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a créé un mécanisme procédural innovant, en instituant une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP).

Cette convention est un dispositif transactionnel conclu entre le ministère public et la personne morale mise en cause, permettant un traitement efficace et rapide des procédures ouvertes pour des faits d'atteinte à la probité et de fraude fiscale en s'inspirant du modèle des « *deferred prosecution agreement* » (DPA), américains ou britanniques. Ces derniers permettent à la personne morale, par la conclusion d'une transaction judiciaire, de ne pas faire l'objet de poursuites pénales en contrepartie du paiement d'amendes souvent très importantes et de sa soumission à un programme de conformité anticorruption sous le contrôle d'un moniteur.

Depuis sa création, la convention judiciaire d'intérêt public en matière de probité et de fraude fiscale a démontré son utilité. En effet, elle n'impose aucunement une reconnaissance de culpabilité mais uniquement une reconnaissance des faits, n'a pas la nature ni les effets d'un jugement de condamnation et n'est pas inscrite au casier judiciaire de la personne morale.

Au 1^{er} juin 2019, sept conventions judiciaires d'intérêt public ont été conclues depuis l'entrée en vigueur de l'article 41-1-2 du code de procédure pénale.

CJIP homologuées en matière de fraude fiscale et de corruption au 1^{er} juin 2019			
Date d'homologation de la CJIP	Entité concernée	Infractions	Mesures prévues au titre de la CJIP
14.11.2017	HSBC PB	Blanchiment de fraude fiscale	Amende de 300 millions d'euros
23.02.2018	SAS SET ENVIRONNEMENT	Corruption	Amende de 800 000€ + programme de mise en conformité suivi par l'AFA sur une durée de 2 ans + frais occasionnés par le recours à l'AFA, dans un plafond fixé à 290 000 € + 30 000 € au titre de la réparation des dommages subis par la

			victime
23.02.2018	SAS KAEFER WANNER	Corruption	Amende de 2 710 000€ + programme de mise en conformité suivi par l'AFA sur une durée de 18 mois + frais occasionnés par le recours à l'AFA, dans un plafond fixé à 200 000 € + 30 000 € au titre de la réparation des dommages subis par la victime
4.06.2018	SOCIETE GENERALE	Corruption d'agents publics étrangers	Amende de 250 150 755 euros + programme de mise en conformité suivi par l'AFA sur une durée de 2 ans Le 5 juin 2018, le juge fédéral district-est de New York a validé l'accord entre la Société générale et le DoJ aux termes duquel la banque a accepté de verser au Trésor des US la même somme de 250 150 755 €.
3.07.2018	Société POUJAUD du groupe ALTRAD	Corruption	- Amende d'intérêt public de 420 000 € - Programme de mise en conformité sous le contrôle de l'AFA pendant 2 ans pour un coût total de 276 000€ - Réparation du dommage subi par EDF de 30 000€
28.06.2019	SA CARMIGNAC GESTION	Fraude fiscale	Amende d'intérêt public de 30 000 000 d'euros
12.09.2019	SARL GOOGLE France, Société GOOGLE IRELAND Ltd	Fraude fiscale	Amende d'intérêt public d'un total de 500 millions d'euros dont : - Pour la SARL Google France (GF) 46 728 709 euros - Pour la société Google Ireland Ltd (GIL) 453 271 291 euros au titre de l'amende d'intérêt public -
TOTAL			1 084 080 755 millions d'euros

2.1.2. La nécessité d'une spécialisation accrue des juridictions en matière environnementale

Malgré la désignation au sein de tous les parquets et parquets généraux de référents environnement comme interlocuteurs locaux des administrations spécialisées conformément aux circulaires des 23 mai 2005 et 21 avril 2015¹⁴³, la spécialisation des juridictions en matière environnementale s'avère insuffisante. Ce déficit se manifeste par un faible nombre d'affaires traitées par chaque tribunal judiciaire. Il entraîne à la fois un manque de coordination avec les administrations en charge de la police de l'environnement et une réponse pénale qui n'apparaît pas toujours adaptée aux enjeux environnementaux.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.2.1. Développer et renforcer les mécanismes transactionnels

Il s'agit d'améliorer le traitement des procédures pénales en matière environnementale, en renforçant la réponse pénale en la matière tout en prenant en compte les spécificités propres à ce contentieux technique et complexe.

¹⁴³ Circulaire du 23 mai 2005 relative aux orientations de politique pénale en matière d'environnement (NOR : JUSD05-30088C) et circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement (NOR : JUSD1509851C)

Plus particulièrement, il convient :

- d'assurer une réponse pénale plus rapide lorsque des atteintes importantes à l'environnement sont commises par des personnes morales, grâce à la possibilité de réduire la durée de la phase d'enquête ou d'instruction par la conclusion d'une transaction entre le ministère public et la personne morale mise en cause à tout moment de la procédure ;
- de mieux encadrer les procédures de remise en état, grâce à la mise en œuvre d'un programme de mise en conformité destiné à assurer la réparation effective et rapide du préjudice, sans qu'il soit nécessaire d'attendre la condamnation de la juridiction saisie alors qu'elle intervient parfois plusieurs années après la survenance du dommage ;
- de renforcer le caractère dissuasif des sanctions prononcées en matière environnementale à l'encontre des personnes morales, par le prononcé de sanctions pécuniaires qui ne sont pas déterminées en valeur absolue mais par rapport au chiffre d'affaire de la société, et pouvant donc davantage être déterminées proportionnellement aux avantages tirés des manquements constatés.

2.2.2. Spécialiser des juridictions dans la lutte contre les atteintes à l'environnement

Il s'agit d'assurer un meilleur traitement du contentieux de l'environnement grâce à une spécialisation accrue des juridictions.

Ces juridictions bénéficieront de toute la disponibilité et des compétences nécessaires pour se consacrer à ce contentieux technique, qui nécessite une bonne appréhension des questions environnementales.

Cette spécialisation permet de faire face à la multiplicité des services spécialisés en matière de police de l'environnement, chargés à la fois de missions de police administrative et de police judiciaire.

Elle permet ainsi de renforcer la cohérence de la politique pénale en la matière et d'apporter une réponse pénale au plus près des enjeux environnementaux.

Enfin, il s'agit de favoriser la présence à l'audience des représentants des administrations et des agents ayant constaté les infractions, lesquels peuvent rappeler au tribunal le contexte, les enjeux de la réglementation qui a été méconnue et les éléments caractérisant la prévention, mais aussi fournir des indications essentielles au prononcé de peines complémentaires adaptées et de mesures de restitution circonstanciées, voire même de solliciter de leur part une actualisation des informations relatives à l'évolution du dommage environnemental et aux perspectives de remise en état du milieu. Cette spécialisation renforcera aussi l'effectivité du droit de l'environnement.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

La création d'une juridiction nationale de l'environnement, et le cas échéant d'un parquet autonome (parquet national de l'environnement), a été écartée. D'une part, la concentration des affaires au niveau national n'apparaît pas pertinente en dehors des cas de gravité exceptionnelle. Les procédures environnementales d'ampleur exceptionnelle relèvent déjà de la compétence des deux pôles de santé publique et environnementaux que sont les tribunaux de Paris et de Marseille. D'autre part, une telle création aurait pour conséquence de remettre en cause l'existence des juridictions spécialisées ayant vocation à traiter de ces affaires exceptionnelles, qui ont pourtant fait la preuve de leur efficacité.

Le renforcement du système judiciaire actuel par l'octroi de nouvelles compétences au bénéfice des juridictions du littoral spécialisées a été écarté en raison de leur faible nombre. En effet, il existe six juridictions du littoral spécialisées à ce jour, dont seulement trois en France métropolitaine, à Brest, Marseille et Le Havre.

L'échelon régional a été retenu comme étant l'option la plus adaptée en ce qu'il offre aux juridictions une spécialisation accrue, tout en leur permettant d'assurer un traitement efficace des affaires, notamment grâce à la connaissance approfondie des particularités de leur ressort.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le renforcement de la lutte contre les atteintes à l'environnement nécessite, d'une part, la création d'une convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale et d'autre part, la création de pôles régionaux chargés, dans le ressort de chaque cour d'appel, du traitement du contentieux complexe relevant du code de l'environnement.

3.2.1. La création de la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale

S'inspirant de la convention judiciaire d'intérêt public prévue à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale¹⁴⁴, le projet de loi crée une convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale. Il reprend les grands équilibres de la convention judiciaire d'intérêt public en matière de corruption et de fraude fiscale, tout en adaptant ses modalités aux spécificités de la matière environnementale.

Ce mécanisme transactionnel innovant entre le ministère public et la personne morale mise en cause répond tant à l'objectif de rapidité que d'efficacité de la réponse pénale. Il convient de

¹⁴⁴ Créé par l'article 22 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin II.

rappeler que, dans ce domaine, la longueur des procédures ainsi que l'incertitude quant à leur issue, peuvent affaiblir l'effectivité de la répression.

La convention judiciaire d'intérêt public constitue une alternative aux poursuites qui peut être mise en œuvre à l'issue d'une enquête préliminaire. Cependant, à la différence des autres mesures alternatives aux poursuites, le nouvel article 180-3 du code de procédure pénale prévoit également que la convention judiciaire d'intérêt public peut être conclue au cours d'une information judiciaire, tant que l'action publique a déjà été mise en mouvement.

La convention judiciaire d'intérêt public présente également une importante singularité par rapport aux autres mesures alternatives aux poursuites, puisqu'elle assure la réparation des préjudices écologiques causés grâce au programme de mise en conformité effectué sous le contrôle des services du ministère chargé de l'environnement, en nature ou par compensation.

Cette alternative permet au procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de proposer la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public :

- à une personne morale, publique ou privée ;
- lorsque cette personne morale est mise en cause pour un ou plusieurs délits du code de l'environnement, ainsi que pour des infractions connexes (à l'exception des crimes et délits portant atteinte aux personnes, pour lesquels il n'apparaît pas opportun de prévoir un tel mécanisme transactionnel).

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

- verser une amende d'intérêt public au Trésor public, dont le montant devra être fixé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements. Son versement pourra être échelonné, selon un échéancier fixé par le procureur de la République, sur une période qui ne peut être supérieure à un an et qui est précisée par la convention.
- régulariser sa situation au regard de la loi ou des règlements dans le cadre d'un programme de mise en conformité d'une durée maximale de trois ans et sous le contrôle des services compétents du ministère chargé de l'environnement. Dans ce cadre, les services du ministère de l'environnement chargés de la police administrative de l'environnement seront compétents pour contrôler le respect du programme par la personne morale. Ils disposent en effet de polices administratives spécialisées et de la connaissance technique nécessaire pour s'assurer de la réparation effective du préjudice causé. Ce programme de conformité permettra également à la personne morale de mieux appréhender les enjeux et les risques environnementaux ;

- assurer, dans un délai maximal de trois ans et sous le contrôle des mêmes services, la réparation du préjudice écologique résultant des infractions commises¹⁴⁵ ;

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

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

La décision de validation du président du tribunal judiciaire n'emporte pas déclaration de culpabilité et n'est pas inscrite au bulletin n°1 du casier judiciaire. Il s'agit de la contrepartie au paiement d'une amende transactionnelle supérieure au quantum encouru devant une juridiction de jugement. En effet, une condamnation pénale inscrite au casier judiciaire est susceptible d'avoir un impact négatif sur l'image et la réputation de l'entreprise.

La décision de validation fait l'objet d'une mesure d'affichage ou de diffusion. L'ordonnance de validation, le montant de l'amende d'intérêt public et la convention sont publiés, accompagnés d'un communiqué du procureur, sur les sites internet des ministères de la justice et de l'environnement à l'instar des conventions judiciaires d'intérêt public en matière de fraude fiscale et de corruption mises en ligne sur le site de l'agence française anticorruption¹⁴⁶, ainsi que sur celui de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise ou, à défaut, sur celui de l'établissement public de coopération intercommunale.

La prescription de l'action publique est suspendue durant l'exécution des obligations de la convention.

L'exécution des obligations prévues par la convention éteint l'action publique, sans faire cependant échec au droit des personnes ayant subi un préjudice du fait des manquements constatés, sauf l'État, de poursuivre la réparation de leur préjudice devant la juridiction civile.

En cas de mauvaise exécution de la convention, le procureur de la République pourra notifier l'interruption de la mesure et sera tenu de mettre en mouvement l'action publique.

Enfin, la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale s'insère parfaitement dans le cadre juridique existant. La transaction prévue à l'article L. 173-12 dans le code de l'environnement n'est adaptée que pour les infractions de faible gravité. En effet, elle ne peut être mise en œuvre que pour les infractions punies au plus de deux ans d'emprisonnement et ne peut donner lieu qu'au paiement d'une amende transactionnelle

¹⁴⁵ Pourront ainsi être prises en compte les spécificités des atteintes à l'environnement causées par la personne morale, les articles 1249 et suivants du code civil prévoyant que la réparation du préjudice écologique doit être effectuée par priorité en nature ou, à défaut, par compensation.

¹⁴⁶ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/convention-judiciaire-dinteret-public>.

plafonnée au tiers de l'amende encourue. Elle est mise en œuvre à l'initiative de l'autorité administrative, après homologation du procureur de la République. En revanche, la convention judiciaire d'intérêt public pourra porter sur des délits ayant causé des préjudices importants à l'environnement, après homologation par un magistrat du siège et sans limite relative au quantum de la peine encourue.

3.2.2. La création de pôles régionaux pour la lutte contre les atteintes à l'environnement

Un tribunal judiciaire au sein de chaque cour d'appel sera chargé du contentieux complexe relevant du code de l'environnement. Cette spécialisation permet l'attribution à la juridiction désignée d'un volume de contentieux nécessaire à sa spécialisation. En exerçant leur compétence sur l'étendue du ressort de la cour d'appel, ces tribunaux judiciaires seront un partenaire reconnu et identifié par l'ensemble des acteurs chargés de la lutte contre les atteintes à l'environnement. Les magistrats exerçant au sein de ces pôles seront formés aux problématiques environnementales et seront plus à même d'apprécier la complexité des faits dans les affaires relevant de leur compétence, notamment en ce qui concerne l'importance du préjudice écologique et la détermination du lien de causalité.

Ces tribunaux exerceront une compétence concurrente¹⁴⁷ à celle qui résulte de l'application des articles 43, 52, 382, 706-2 et 706-42 du code de procédure pénale pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des délits prévus par le code de l'environnement et des infractions connexes¹⁴⁸, à l'exclusion de ceux relevant du contentieux propre aux juridictions du littoral spécialisées (JULIS) et aux juridictions interrégionales spécialisées (JIRS).

Les juridictions locales auront vocation à ne traiter que les contentieux de proximité ne présentant pas de critère de gravité ou de complexité.

Les exemples suivants, présentant une certaine complexité, illustrent le type d'affaires qui sera désormais traité par les pôles régionaux.

¹⁴⁷ Le dispositif créé à l'article 4 relatif à l'exercice prioritaire de l'action publique des parquets près les juridictions spécialisées sera applicable.

¹⁴⁸ Les infractions connexes doivent s'entendre d'infractions présentant un lien de connexité entre elles, c'est-à-dire un lien tiré soit de l'unité de temps et de lieu, soit de l'unité de dessein, soit de la relation de cause à effet, qui rattache ces infractions entre elles et par lequel se justifie une jonction de procédure et parfois une prorogation de compétence.

TGI de Nice

Trafic de déchets de chantier dans les Alpes-Maritimes

À la suite du déversement, par la société monégasque SERICOM, d'un mélange de terre et de laitances de béton récupérées auprès des centrales du groupe Lafarge, correspondant au contenu de quarante camions par jour, dans le lit du Var en juillet 2015, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et la santé publique (OCLAESP) était saisi de ces faits de gestion irrégulière de déchets.

Une enquête préliminaire était ouverte par le parquet de Nice, le 27 juillet 2015.

Divers procès-verbaux constataient notamment l'exhaussement de sols, le déchiffrement par coupes d'arbres et arrachage de souches, le rejet en eau douce ou pisciculture de substances nuisibles aux poissons, l'exécution sans autorisation de travaux nuisibles à l'eau ou au milieu aquatique et la mise en place, sans autorisation, de remblai dans le lit mineur du Var ayant conduit à la modification de son profil. Les constatations permettaient de confirmer que plusieurs centaines de mètres cubes de laitance de béton avaient été mélangées à des gravats d'origines diverses avant d'être évacuées du site vers des destinations illégales.

Onze personnes morales et physiques ont été mises en examen dans le cadre de cette procédure. Enfin, la commission rogatoire permettait de constater que sur deux sites :

- Les déversements illégaux de mai 2016 avaient eu pour effet d'accentuer une érosion par le cours d'eau sur la rive opposée et de provoquer l'apparition d'une espèce végétale exotique envahissante dénommée raisin d'Amérique (*Phytolacca americana*), engendrant potentiellement une atteinte à la conservation des milieux situés dans le périmètre de l'arrêté de protection biotope. Les parois qui protégeaient les espèces végétales protégées n'ont toujours pas retrouvé leur état initial et une accumulation d'alluvions provoquée par les remblais a causé la disparition de l'écosystème aquatique associé.
- le volume de matériaux déversés illégalement a été disséminé dans le cours aval du Mignan (notamment morceaux de plâtre, tuiles et blocs de ciment), engendrant une pollution.

TGI d'Agen

Réalisation de travaux illégaux – Retenue de Caussade

Dans le cadre de la création d'une retenue d'eau destinée à un usage d'irrigation des cultures et de soutien d'étiage dite de « Caussade », une enquête préliminaire était diligentée, parallèlement à la procédure administrative, du chef de réalisation de travaux mentionnés à l'article L. 214-3 du code de l'environnement en violation d'une mesure de retrait d'une autorisation préfectorale du 29 juin 2018 délivrée au titre des installations, ouvrages et travaux présentant des dangers pour les ressources en eau et les écosystèmes aquatiques.

En l'espèce, les travaux illégaux, réalisés en infraction aux dispositions de **l'article L. 173-1 du code de l'environnement***, consistaient en des travaux de creusement de tranchées, de travaux de terrassement et de travaux d'enrochement destinés à créer une retenue d'eau, susceptible de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître le risque d'inondation et de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique notamment au peuplement piscicole, portant sur une installation classée.

Trois personnes morales et physiques sont poursuivies dans le cadre de cette procédure et ont été renvoyées devant le tribunal correctionnel.

* Champ de compétence des futurs pôles régionaux

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts juridiques résultant de la création de la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale

Les modifications législatives tendant à la mise en place de la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale concernent essentiellement les dispositions du code de procédure pénale et notamment la section III du chapitre II du titre I du livre I^{er} relative aux attributions du procureur de la République, à savoir l'insertion d'un article 41-1-3 d'une part, et la section XI du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} relative aux ordonnances de règlement des juridictions d'instruction à savoir l'insertion d'un article 180-3, d'autre part.

Cette mise en place n'appelle la publication d'aucun texte de nature réglementaire.

4.1.2. Impacts juridiques résultant de la création des pôles régionaux pour la lutte contre les atteintes à l'environnement

Les modifications législatives tendant à la création des pôles régionaux pour la lutte contre les atteintes à l'environnement créé un article 706-2-4 au sein du titre XIII *bis* du livre IV du code de procédure pénale relatif à la procédure applicable aux infractions en matière sanitaire et environnementale.

La désignation des juridictions compétentes au sein de chaque cour d'appel pour connaître du contentieux complexe de l'environnement interviendra par décret.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES JUDICIAIRES

4.2.1. Impacts de la convention judiciaire d'intérêt public

Les impacts de la création d'une convention judiciaire d'intérêt public sur les services judiciaires apparaissent limités. En effet, le projet de loi crée un nouveau mécanisme d'alternatives aux poursuites à la disposition du ministère public, qui n'aura aucune conséquence sur le nombre de dossiers traités.

4.2.2. Impacts de la création de pôles régionaux pour la lutte contre les atteintes à l'environnement

A. Nombre d'affaires nouvelles, orientées, poursuivables et poursuivies pour des infractions du code de l'environnement par ressort de cour d'appel

Ressort de cour d'appel	Champ code de l'environnement ¹⁴⁹ – année 2018			
	Affaires nouvelles ¹⁵⁰	Affaires orientées ¹⁵¹	Affaires poursuivables ¹⁵²	Affaires poursuivies
AGEN	305	242	127	23
AIX EN PROVENCE	2 084	1 443	928	139
AMIENS	1 087	789	438	83
ANGERS	625	507	365	47
BASSE-TERRE	288	242	149	16
BASTIA	624	341	282	45
BESANCON	1 138	1 011	669	183
BORDEAUX	1 347	779	449	126
BOURGES	363	320	223	57

¹⁴⁹ Pour l'établissement de ces statistiques, ont été retenues les infractions du code de l'environnement correspondant aux natures d'affaires (NATTAF) suivantes : Infraction à la législation sur l'air et l'atmosphère et pollution atmosphérique (J11), prévention des risques naturels et pollution des sols (J12), pollution des eaux fluviales et rejet en eaux douces (J13), pollution des eaux de mer (J14), Dépôt d'ordure, abandon de véhicule et déjections irrégulières (J15), tapage, bruit et nuisances sonores (J16), infractions aux règles sur l'affichage, la publicité et les enseignes (J17), installations classées pour la protection de l'environnement et la prévention des risques technologiques (J22), installations nucléaires (J23), produits chimiques, produits dangereux et biocides (J24), organismes génétiquement modifiés (J25), déchets (J26), infrastructures et canalisations de transport ou de distribution (J27), parcs nationaux (J32), réserves naturelles (J33), sites inscrits et classés (J34), autres atteintes aux espaces (J39), droit local de la chasse (J41), accès à la chasse (J42), Exercice et pratique de la chasse (J43), gestion et protection du gibier (J44), destruction des animaux nuisibles, dégâts et louveterie (J45), pêche en eau douce (J52), protection de l'eau douce et des milieux aquatiques (J53), espèces et habitats protégés (J62) et protection des végétaux contre les produits phytosanitaires ou phytopharmaceutiques et organismes nuisibles (J65).

¹⁵⁰ Les affaires nouvelles correspondent aux affaires reçues par le bureau d'ordre du parquet.

¹⁵¹ Les affaires orientées correspondent aux affaires traitées par les parquets.

¹⁵² Les affaires poursuivables correspondent aux affaires susceptibles de faire l'objet de poursuites.

CAEN	687	630	431	56
CAYENNE	159	99	61	20
CHAMBERY	524	511	269	46
COLMAR	822	597	325	100
DIJON	738	618	403	35
DOUAI	1 221	1 141	652	161
Fort-de-France	209	146	92	7
GRENOBLE	763	709	320	87
LIMOGES	315	263	175	36
LYON	801	621	365	60
METZ	430	348	181	34
MONTPELLIER	1 355	967	580	121
NANCY	559	469	242	66
NIMES	1 240	1 097	642	133
ORLEANS	599	439	283	59
PARIS	2 245	1 707	902	164
PAU	791	429	258	68
POITIERS	1 192	942	653	51
REIMS	439	366	225	25
RENNES	1 809	1 382	977	92
RIOM	687	503	305	61
ROUEN	562	398	216	42
St Denis de la R.	382	278	164	39
TOULOUSE	875	671	383	87
VERSAILLES	973	801	493	80
TOTAL	28 238	21 806	13 227	2 449

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

B. Evaluation de l'impact sur les services judiciaires : les conséquences en matière d'affectation des magistrats

Sans préjudice de l'évolution du nombre d'affaires effectivement traitées par les juridictions régionales spécialisées en matière environnementale compte tenu de l'impact à terme de la spécialisation envisagée, le redéploiement de rompus d'emplois¹⁵³ n'apparaît pas efficient en l'état des données d'activité actuelles (nombre d'affaires ciblées) et du nombre de tribunaux spécialisés (36).

Pour autant, pour les cours d'appel qui concentrent un grand nombre d'affaires complexes, telles que la cour d'appel de Paris ou d'Aix-en-Provence, il pourra être envisagé de spécialiser un cabinet de juge d'instruction, au besoin par la création d'un poste sur le tribunal retenu.

Dans les autres tribunaux spécialisés, ces affaires pourront être concentrées sur un seul cabinet d'instruction. Le renfort de ces tribunaux sera examiné au cas par cas.

¹⁵³ Le rompu d'emploi correspond, en l'espèce, au reliquat d'ETPT qui sera consacré au contentieux environnemental au niveau régional.

4.3. IMPACTS INFORMATIQUES

L'impact informatique lié aussi bien à la création de la convention judiciaire d'intérêt public qu'à la création des pôles régionaux pour la lutte contre les atteintes à l'environnement est faible.

4.4. IMPACTS BUDGÉTAIRES

Dans la mesure où il s'agit d'un transfert de compétences, la création des pôles régionaux pour la lutte contre les atteintes à l'environnement ne devrait pas générer de frais de justice supplémentaires sur le long terme.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

S'agissant des comités techniques, leurs consultations sont régies par le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat. Le 1° de son article 34 prévoit que les comités doivent être consultés pour les projets qui ont directement pour objet de régir l'organisation ou le fonctionnement des services ou qui emportent des conséquences directes sur le fonctionnement du service pourvu que, dans un cas comme dans l'autre, leurs effets soient suffisamment significatifs.

Ces consultations ne sont pas obligatoires lorsque le projet n'a qu'un impact marginal.

La part que représente le contentieux de l'environnement dans la masse globale des procédures traitées par les juridictions pénales laisse peu de doute sur l'impact marginal que représente l'article 7 sur le fonctionnement des juridictions.

Bien que cette consultation n'était pas obligatoire, le Comité technique des services judiciaires a été consulté à titre facultatif afin d'assurer une bonne gouvernance au sein du ministère de la justice.

S'agissant du Conseil national de la transition écologique, sa consultation est obligatoire, en vertu de l'article L. 133-2 du code de l'environnement, pour les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie.

Le projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée ne paraît pas entrer dans les prévisions de cet article et nécessiter la consultation du Conseil national de la transition écologique.

En premier lieu, le projet ne porte pas, à titre principal, sur l'environnement. Il adapte la procédure pénale pour l'exercice par le parquet européen de ses compétences en France, d'une part et renforce les dispositions relatives à la justice pénale spécialisée, d'autre part.

En deuxième lieu, l'article 7 ne doit pas être regardé comme concernant l'environnement.

Cet article crée, d'une part, une alternative aux poursuites permettant au procureur de la République d'assurer un traitement rapide et efficace des délits portant atteinte à l'environnement. Cette nouvelle transaction pénale est insérée au sein du code de procédure pénale et constitue une disposition relative aux formes de la procédure. Il crée, d'autre part, des juridictions spécialisées dans chaque cour d'appel compétentes pour la répression des délits portant atteinte à l'environnement. Ces dispositions sont relatives à la compétence des juridictions pénales.

Les dispositions de l'article constituent, par conséquent, des dispositions relatives à la procédure pénale au sens de l'article 34 de la Constitution qui détermine la compétence du législateur en la matière. Elles ne sont pas relatives aux principes fondamentaux de la préservation de l'environnement au sens du même article.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions envisagées relatives à la création de pôles régionaux pour la lutte contre les atteintes à l'environnement entreront en vigueur à compter d'une date fixée par décret.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des collectivités d'outre-mer où l'État est compétent en matière pénale.

Dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative, à savoir la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les dispositions pénales sont applicables de plein droit. Aucune adaptation n'apparaît nécessaire.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, à savoir la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, aucune adaptation n'apparaît nécessaire et ces dispositions sont expressément étendues à ces collectivités. Elles seront donc applicables sur tout le territoire par une mise à jour du compteur « Lifou » de l'article 804 du code de procédure pénale.

5.2.3. Textes d'application

Un décret déterminera la liste des juridictions comprenant une section du parquet et des formations d'instruction et de jugement spécialisées pour connaître des infractions entrant dans le champ de compétence des pôles régionaux pour la lutte contre les atteintes à l'environnement.

TITRE III : DISPOSITIONS DIVERSES

Article 9 : Corrections légistiques de certaines dispositions de la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019

1. ÉTAT DES LIEUX, NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET DISPOSITIF RETENU

La loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019, qui a modifié de nombreux articles du code de procédure pénale, comportaient des erreurs de renvoi ou oublis de coordination, qu'il convient de rectifier. Il est également nécessaire de prendre en compte la décision n° 2019-778 le 21 mars 2019 du Conseil constitutionnel portant sur cette loi.

1.1. ARTICLE 18 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE : COMPÉTENCE TERRITORIALE DES OFFICIERS DE POLICE JUDICIAIRE

1.1.1. Etat du droit

L'article 18 du code de procédure pénale avant modification par l'article 47 de la loi n° 2019-222 de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 précisait :

- en son troisième alinéa, la possibilité pour les officiers de police judiciaire (OPJ) de se transporter dans les ressorts des tribunaux de grande instance limitrophe du ou des tribunaux auxquels ils sont rattachés afin de poursuivre leurs investigations ; à cet égard, les ressorts, d'une part, des tribunaux de grande instance (TGI) situés dans un même département, et, d'autre part, des TGI de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil, étaient considérés respectivement comme un seul et même ressort ;
- en son quatrième alinéa, la possibilité pour les OPJ, après autorisation expresse du juge d'instruction ou réquisitions du procureur de la république, de procéder aux opérations prescrites par ces derniers sur toute l'étendue du territoire national.

La modification apportée à l'article 18 du code de procédure pénale par la loi de programmation et de réforme pour la justice a eu pour objet de simplifier les règles relatives au principe de territorialité des OPJ et des agents qui les assistent afin de faciliter la circulation des OPJ sur le territoire national pour les besoins de l'enquête.

Ainsi, les troisièmes et quatrièmes alinéas sont devenus un troisième alinéa prévoyant que l'exigence d'une décision d'extension de compétence des OPJ sur l'ensemble du territoire national sur commission rogatoire du juge d'instruction ou sur réquisition du procureur de la République a été remplacée par une simple exigence d'information de ces magistrats.

1.1.2. Nécessité de légiférer

La nouvelle rédaction de l'article 18 suscite des difficultés en imposant l'information du magistrat en charge de la procédure de tous les déplacements hors ressort, y compris ceux dans les ressorts limitrophes.

Or avant la réforme de 2019, les déplacements dans les ressorts limitrophes, aucune autorisation ni information. au magistrat n'était nécessaire.

La réforme de 2019 aboutit donc dans cette hypothèse à une complexification de la procédure, à rebours de l'objectif du législateur.

En outre, le troisième alinéa de l'article D12 du même code dans sa rédaction issue du décret n° 2019-507 du 24 mai 2019 prévoit que l'information préalable du procureur de la République saisi de l'enquête ou du juge d'instruction lorsque le transport s'effectue dans un département limitrophe à celui dans lequel l'OPJ est territorialement compétent est facultative. Toutefois, il apparaît que cette précision relève du niveau législatif. Par conséquent, cette mention doit être ajoutée à l'article 18 du code.

1.1.3. Dispositif retenu

Il y a lieu de rétablir dans la rédaction de l'article 18 du code de procédure pénale dans sa version précédent la loi de 2019 afin de simplifier les règles d'extension de compétence concernant les officiers de police judiciaire se déplaçant dans les ressorts limitrophes aux ressorts dont ils dépendent.

Ainsi, le 3ème alinéa de l'article 18 du code de procédure pénale prévoit que l'information du magistrat n'est pas nécessaire lorsque le déplacement de l'OPJ s'effectue dans un département limitrophe de celui dans lequel celui-ci exerce ses fonctions. En outre, les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne sont considérés comme un seul département.

1.2. ARTICLE 77-1 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE : RECONNAISSANCE DES AUTORISATIONS « GÉNÉRALES » D'AUTORISATION DE PROCÉDER À CERTAINS EXAMENS TECHNIQUES OU SCIENTIFIQUES

1.2.1. Etat du droit

L'article 77-1 du code de procédure pénale, qui s'applique au cours de l'enquête préliminaire, prévoit que « *s'il y a lieu de procéder à des constatations ou à des examens techniques ou*

scientifiques, le procureur de la République ou, sur autorisation de celui-ci, l'officier ou l'agent de police judiciaire, a recours à toutes personnes qualifiées. ».

Cet article 77-1 est issu de loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 de simplification de la procédure pénale, défendue à l'époque par le ministre de la justice Robert Badinter. Les actes que cet article permettait de réaliser au cours de l'enquête de flagrance n'étaient à l'origine possibles que s'ils ne pouvaient « être différés », cette condition d'urgence ayant été supprimée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale. La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice a permis que ces actes puissent être demandés par un agent de police judiciaire et non uniquement par un officier de police judiciaire.

L'article 77-1 précise que sont alors applicables les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 60, qui prévoit ces mêmes actes au cours de l'enquête de flagrance (dans une telle hypothèse, l'enquête débutant à la suite de la constatation d'un crime flagrant ou d'un délit flagrant, et pouvant se poursuivre pendant une durée limitée ne pouvant excéder huit ou seize jours, ces actes peuvent alors être sollicités par un officier de police judiciaire sans l'autorisation du procureur)¹⁵⁴.

Il convient d'observer que les actes relevant des articles 60 (en flagrance) et 77-1 en préliminaire peuvent être très variés¹⁵⁵.

Depuis plusieurs années, et notamment depuis deux circulaires de 2016 et 2018¹⁵⁶, la pratique judiciaire reconnaissait la possibilité pour les procureurs de la République d'adresser aux enquêteurs de leur ressort des instructions générales et permanentes les autorisant à procéder à certains actes relevant de l'article 77-1, notamment à des examens médicaux ou psychologiques des victimes ou des suspects.

Ces pratiques ont été remises en cause par un arrêt rendu par la Cour de cassation en date du 17 décembre 2019¹⁵⁷. Dans cette décision, la chambre criminelle a cassé un arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Lyon qui avait validé, dans une procédure criminelle, le recours à une autorisation permanente du procureur de la République de procéder à une réquisition visée à l'article 77-1 du code de procédure pénale, en l'espèce une

¹⁵⁴ Ces alinéas précisent que :

- Les personnes devant procéder à ces actes prêtent, par écrit, serment d'apporter leur concours à la justice en leur honneur et en leur conscience, sauf si elles sont inscrites sur une liste d'experts.
- Ces personnes peuvent, en respectant certaines formes, procéder à l'ouverture des scellés, replacer sous scellés les objets examinés et placer sous scellés les objets résultant de leur examen
- Sur instructions du procureur de la République, l'enquêteur peut donner connaissance des résultats des examens techniques et scientifiques aux suspects ainsi qu'aux victimes.

¹⁵⁵ Il peut s'agir par exemple d'un acte médico-légal, comme un examen médical ou psychologique de la victime ou du suspect ou d'une autopsie, d'examens de police scientifique et technique, comme des examens balistiques, d'expertises de tout nature - informatiques, comptables, financières, médicales - ou de traduction de documents.

¹⁵⁶ Circulaires de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice en date des 8 septembre 2016 et 16 novembre 2018.

¹⁵⁷ N° de pourvoi: 19-83574, arrêt publié au Bulletin.

réquisition adressée à l'Institut national de police scientifique aux fins de comparaison entre des traces génétiques relevées sur la scène de l'infraction et le profil génétique d'un suspect.

La chambre criminelle précise qu'il résulte de l'article 77-1 du code de procédure pénale « *que l'autorisation donnée par le procureur de la République aux officiers de police judiciaire de faire procéder à des examens techniques ou scientifiques doit être donnée dans le cadre de la procédure d'enquête préliminaire en cours et non par voie d'autorisation générale et permanente préalable ; que cette interprétation est commandée par la nécessité de garantir la direction effective des enquêtes préliminaires par le procureur de la République* ».

Les juridictions ont été informées de cette décision par un message de la direction des affaires criminelles et des grâces en date du 23 décembre 2019, qui en précisait la portée.¹⁵⁸

Il convient toutefois d'observer que si la décision de la Cour de cassation interdit que les actes relevant de l'article 77-1 puissent faire l'objet d'autorisations générales et permanentes, l'espèce qui était soumise à la Cour consistait en un rapprochement entre une trace générique et l'empreinte génétique d'un suspect.

Or, l'article 706-54 du code de procédure pénale, relatif au fichier national des empreintes génétiques, prévoit dans son troisième alinéa depuis la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011, que « *les officiers de police judiciaire peuvent, d'office ou à la demande du procureur de la République ou du juge d'instruction, faire procéder à un rapprochement de l'empreinte de toute personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de*

¹⁵⁸ Ce message comportait notamment les précisions suivantes :

Il résulte de cet arrêt que les autorisations préalables générales applicables de façon indéterminée à l'ensemble des enquêtes préliminaires ne satisfont pas aux conditions de l'article 77-1 du code de procédure pénale, ce qui prohibe donc la référence à des autorisations permanentes dans les procès-verbaux sur ce fondement.

Néanmoins, cet arrêt ne remet pas en cause la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle, si le défaut d'autorisation du procureur de la République emporte la nullité de la réquisition, l'autorisation donnée n'est soumise à aucune forme particulière : elle peut être donnée oralement, par téléphone ou par courriel.

Il n'exige pas non plus que chaque réquisition aux fins d'examen techniques ou scientifiques à l'occasion d'une même enquête fasse l'objet d'une autorisation spécifique, dès lors qu'une autorisation a bien été donnée dans la procédure en cours, laissant ainsi la possibilité pour les parquets de délivrer, dans une enquête déterminée, une autorisation de réquisitions valable pour toute la durée de la procédure.

Il n'exige pas enfin que cette autorisation ne puisse être délivrée qu'à partir du moment où les enquêteurs agissent en préliminaire, alors même qu'ils ont commencé leurs investigations en flagrance.

Le procureur peut par ailleurs ajouter sur les soit-transmis aux fins d'enquête une mention d'autorisation à réquisitions.

En tout état de cause, il appartiendra donc aux enquêteurs, dans les procès-verbaux faisant état des réquisitions délivrées en enquête préliminaire en application de l'article 77-1 du code de procédure pénale, de mentionner l'autorisation donnée par le procureur de la République.

soupçonner qu'elle a commis l'une des infractions mentionnées à l'article 706-55¹⁵⁹ avec les données incluses au fichier, sans toutefois que cette empreinte puisse y être conservée. ». Si cet article traite d'une comparaison entre l'empreinte génétique d'un suspect avec des traces génétiques déjà inscrites dans le FNAEG, en permettant qu'elle soit décidée d'office par l'officier de police judiciaire, sans autorisation préalable du procureur, il semble logique de l'interpréter comme permettant également à l'officier de police judiciaire de demander une telle comparaison sans attendre que la trace génétique soit inscrite dans le fichier (d'autant que cette inscription peut se faire à sa seule initiative, en application du 1° de l'article R. 53-10 du code de procédure pénale). Il pourrait ainsi être considéré que l'article 706-54 déroge aux dispositions générales de l'article 77-1, et que les comparaisons en matière d'empreintes génétiques n'exigent pas une autorisation du procureur.

Il convient enfin de rappeler les principales dispositions du code de procédure pénale relatives à la direction de la police judiciaire par le procureur de la République.

L'article 12 dispose que : « *La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre.* »

L'article 39-3 dispose, dans son premier alinéa que, « *Dans le cadre de ses attributions de direction de la police judiciaire, le procureur de la République peut adresser des instructions générales ou particulières aux enquêteurs. Il contrôle la légalité des moyens mis en œuvre par ces derniers, la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits, l'orientation donnée à l'enquête ainsi que la qualité de celle-ci.* »

Il précise dans son deuxième alinéa que ce magistrat : « *veille à ce que les investigations tendent à la manifestation de la vérité et qu'elles soient accomplies à charge et à décharge, dans le respect des droits de la victime, du plaignant et de la personne suspectée.* »

¹⁵⁹ Il s'agit des infractions pour lesquelles le fichier national automatisé des empreintes génétiques centralise les traces et empreintes génétiques, à savoir :

1° Les infractions de nature sexuelle visées à l'article 706-47 du présent code ainsi que le délit prévu par l'article 222-32 du code pénal ;

2° Les crimes contre l'humanité et les crimes et délits d'atteintes volontaires à la vie de la personne, de torture et actes de barbarie, de violences volontaires, de menaces d'atteintes aux personnes, de trafic de stupéfiants, d'atteintes aux libertés de la personne, de traite des êtres humains, de proxénétisme, d'exploitation de la mendicité et de mise en péril des mineurs, prévus par les articles 221-1 à 221-5, 222-1 à 222-18, 222-34 à 222-40, 224-1 à 224-8, 225-4-1 à 225-4-4, 225-5 à 225-10, 225-12-1 à 225-12-3, 225-12-5 à 225-12-7 et 227-18 à 227-21 du code pénal ;

3° Les crimes et délits de vols, d'extorsions, d'escroqueries, de destructions, de dégradations, de détériorations et de menaces d'atteintes aux biens prévus par les articles 311-1 à 311-13, 312-1 à 312-9, 313-2 et 322-1 à 322-14 du code pénal ;

4° Les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, les actes de terrorisme, la fausse monnaie, l'association de malfaiteurs et les crimes et délits de guerre prévus par les articles 410-1 à 413-12, 421-1 à 421-6, 442-1 à 442-5, 450-1 et 461-1 à 461-31 du code pénal ;

5° Les délits prévus aux articles 222-52 à 222-59 du code pénal, aux articles L. 2339-2, L. 2339-3, L. 2339-4, L. 2339-4-1, L. 2339-10 à L. 2339-11-2, L. 2353-4 et L. 2353-13 du code de la défense et aux articles L. 317-1-1 à L. 317-9 du code de la sécurité intérieure ;

6° Les infractions de recel ou de blanchiment du produit de l'une des infractions mentionnées aux 1° à 5°, prévues par les articles 321-1 à 321-7 et 324-1 à 324-6 du code pénal.

Les deux premiers alinéas de l'article 41 précisent par ailleurs que « *Le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale.* » et qu' « *A cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal.* »

1.2.2. Cadre constitutionnel

Dans sa décision n° 2019-778 du 21 mars 2019 portant sur la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Conseil constitutionnel tout en rappelant que l'exigence de direction et de contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire résultait de l'article 66 de la Constitution, a validé la réécriture de l'article 77-1 à laquelle procédait l'article 47 de cette loi afin de permettre que, sur autorisation du procureur, les personnes qualifiées pour procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques pourraient être requises non seulement par un officier de police judiciaire, mais également par un agent de police judiciaire¹⁶⁰.

Il a en revanche considéré que l'exigence de direction et de contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire interdisait que des réquisitions prises, lors d'une enquête préliminaire, en application de l'article 77-1-1, puissent intervenir sans autorisation du procureur de la République, et elle a censuré des dispositions adoptées par le parlement qui modifiaient en ce sens ces dispositions¹⁶¹.

1.2.3. Nécessité de légiférer

La décision de la chambre criminelle, en remettant en cause des pratiques suivies depuis plusieurs années, soulève de très importantes difficultés pratiques, dans la mesure où il est matériellement très difficile que, dans chaque enquête préliminaire, certaines catégories de constatations et examens techniques ou scientifiques indispensables à la manifestation de la vérité et auxquelles il est très fréquemment recouru, imposent aux enquêteurs de prendre

¹⁶⁰ Dans son § 171, le conseil indique :

Dès lors, ces dispositions ne remettent pas en cause la direction et le contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire. Elles ne méconnaissent donc pas l'article 66 de la Constitution. Elles ne contreviennent pas non plus au droit au respect de la vie privée, ni à aucune autre exigence constitutionnelle. Les mots « ou, sous le contrôle de ce dernier, l'agent de police judiciaire » figurant aux premier et dernier alinéas de l'article 60, à la première phrase du premier alinéa de l'article 60-1, au deuxième alinéa de l'article 60-2 et à la première phrase de l'article 60-3 du code de procédure pénale, les mots « ou, sous le contrôle de ce dernier, de l'agent de police judiciaire » figurant au premier alinéa de l'article 60-2 du code de procédure pénale, et les mots « ou l'agent » figurant au premier alinéa des articles 76-2 et 77-1, à la première phrase du premier alinéa de l'article 77-1-1, aux premier et deuxième alinéas de l'article 77-1-2 et à l'article 77-1-3 du code de procédure pénale, sont donc conformes à la Constitution.

¹⁶¹ Le § 175 de la décision indique ainsi : « *Ces réquisitions pouvant porter sur toute information relative à la vie privée et être adressées à toutes personnes sans autorisation du procureur de la République, dans le cadre de l'enquête préliminaire, le législateur a méconnu l'exigence de direction et de contrôle de l'autorité judiciaire sur la police judiciaire résultant de l'article 66 de la Constitution.* »

préalablement attache avec le parquet, et imposent aux parquets d'examiner et d'autoriser ces actes au cas par cas.

Dans les juridictions d'une certaine importance les relations entre les enquêteurs et les magistrats du parquet concernant le déroulement des enquêtes, en pratique par téléphone, sont quotidiennes et extrêmement fréquentes. Ces contacts obligent souvent plusieurs magistrats à être de permanence téléphonique pendant toute la journée et à répondre de façon ininterrompue aux sollicitations des officiers de police judiciaire, qui doivent parfois attendre un certain temps qu'une ligne téléphonique se libère. Ces contacts téléphoniques sont essentiels dans nombre d'hypothèses, comme notamment le contrôle des gardes à vue. Cependant, il est indispensable, de supprimer des tâches formelles et inutiles qui pèsent tant sur les enquêteurs que sur les magistrats, et donner plus de temps aux premiers pour réaliser leurs investigations et aux seconds pour prendre des décisions dans les cas où leur intervention s'impose véritablement. Ainsi, il est nécessaire de limiter ces contacts lorsque cela s'avère possible, ce qui était l'objectif des instructions générales portant sur l'application de l'article 77-1 du code de procédure pénale. En d'autres termes, il importe d'éviter que les magistrats du parquet soient submergés par des appels téléphoniques incessants mais inutiles car portant sur des actes qui, en raison de leur nature, peuvent être autorisés à l'avance, et d'éviter que la capacité opérationnelle des enquêteurs soit entravée par des exigences formalistes excessives et chronophages. Cela va dans le sens des préconisations du rapport de 2018 de l'Inspection Générale de la Justice relatif à l'attractivité des fonctions du ministère public¹⁶².

Il convient donc de permettre aux procureurs, comme le prévoit d'une manière générale l'article 39-3 du code de procédure pénale¹⁶³, d'adresser, en ce qui concerne l'article 77-1 de ce code, des instructions générales aux enquêteurs, à condition d'encadrer très précisément ces instructions, tant dans leur contenu, que dans leur durée et que dans les modalités de leur mise en œuvre, afin de respecter les exigences constitutionnelles de l'article 66 de la Constitution.

Il est par ailleurs opportun d'indiquer de façon expresse que l'article 77-1 ne s'applique pas, et qu'aucune autorisation n'est donc nécessaire, pour les rapprochements d'empreintes génétiques, en conséquence de l'interprétation mentionnée au 1.2.1. de l'article 706-54, et de prévoir par cohérence une exception similaire pour les rapprochements d'empreintes digitales.

¹⁶² Rapport IGJ d'octobre 2018, N° 047-18, de la *Mission thématique sur l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public*, qui observait notamment, page 53, que « *L'action publique définie par le procureur de la République est de plus en plus difficile à maîtriser.* » et que « *Les parquets subissent les appels des services enquêteurs plus qu'ils ne dirigent et orientent leurs investigations.* »

¹⁶³ Article qui est ainsi rédigé :

Art. 39-3. - Dans le cadre de ses attributions de direction de la police judiciaire, le procureur de la République peut adresser des instructions générales ou particulières aux enquêteurs. Il contrôle la légalité des moyens mis en oeuvre par ces derniers, la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits, l'orientation donnée à l'enquête ainsi que la qualité de celle-ci.

Il veille à ce que les investigations tendent à la manifestation de la vérité et qu'elles soient accomplies à charge et à décharge, dans le respect des droits de la victime, du plaignant et de la personne suspectée.

1.2.4. Dispositif retenu

Il est proposé de compléter l'article 77-1 du code de procédure pénale par quatre alinéas prévoyant d'une part la possibilité d'adresser dans certains cas des instructions générales et d'autres supprimant dans d'autre cas l'exigence d'autorisation.

1) Possibilité d'adresser des autorisations générales

En premier lieu, il est prévu que les autorisations exigées par cet article peuvent faire l'objet d'instructions générales délivrées aux enquêteurs par le procureur de la République en application des dispositions du premier alinéa de l'article 39-3 lorsqu'elles ont pour objet de permettre aux officiers ou agents de police judiciaire de requérir une personne qualifiée afin de procéder à certains examens médicaux concernant la personne ; le procureur est avisé sans délai de ces réquisitions. Ces instructions seront valables six mois et pourront être renouvelées.

Ces dispositions respectent les exigences constitutionnelles dans la mesure où :

- Elles sont limitées aux examens médicaux ou psychologiques de la victime ou aux examens médicaux de la suspectée relevant de l'article 706-47-1, à savoir les examens concernant les personnes poursuivies pour l'une des infractions mentionnées à l'article 706-47, notamment l'agression sexuelle pour laquelle une injonction de soin peut être opportune) ou relevant de l'article 706-115, à savoir en cas de procédure concernant une personne faisant l'objet d'une protection juridique, et dont la responsabilité pénale doit être évaluée. Or ces examens ne peuvent en pratique intervenir qu'avec l'assentiment de la personne qui en fait l'objet – ils ne peuvent en effet être pratiqué de force ; les examens concernant la victime sont du reste réalisés le plus souvent à sa demande.

- Le procureur devra alors être avisé sans délai des réquisitions faites par les enquêteurs en application de cette autorisation générale.

- Ces autorisations devront être renouvelées de façon régulière, et au moins une fois tous les six mois, ce qui permet au procureur de les adapter si nécessaire. Elles pourront ainsi être actualisées, au regard de l'évolution de la politique pénale mis en œuvre localement en fonction du contexte propre au ressort du tribunal, conformément à l'article 39-1 du code de procédure pénale¹⁶⁴.

Elles correspondent en pratique aux principales hypothèses dans lesquelles les parquets délivrent actuellement des autorisations générales relevant de l'application de l'article 77-1 du code de procédure pénale. Il n'y a donc pas lieu de permettre de telles instructions dans d'autres hypothèses, pour lesquelles une autorisation au cas par cas (ou du moins dans chaque procédure) demeurera nécessaire.

¹⁶⁴ Dont le premier alinéa dispose : « *En tenant compte du contexte propre à son ressort, le procureur de la République met en oeuvre la politique pénale définie par les instructions générales du ministre de la justice, précisées et, le cas échéant, adaptées par le procureur général.* »

Des instructions générales demeurent toutefois nécessaires dans ces hypothèses, le parquet pouvant notamment vouloir encadrer et limiter le recours à ces examens.

2) Cas dans lesquelles une autorisation n'est pas nécessaire

Il est en second lieu proposé de préciser qu'aucune autorisation n'est toutefois nécessaire dans deux hypothèses :

1° Lorsque l'officier de police judiciaire a recours à une personne qualifiée aux fins de procéder à la comparaison entre une empreinte génétique issue de trace biologique et l'empreinte génétique d'une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis l'une des infractions mentionnées à l'article 706-55, ou de procéder à la comparaison entre plusieurs traces génétiques.

Cette exception pourrait déjà découler de l'article 706-54, mais il paraît d'autant plus opportun de la rappeler dans l'article 77-1 que la Cour de cassation n'a pas tenu compte de ces dispositions dans son arrêt du 17 décembre 2019.

2° Lorsque l'officier de police judiciaire a recours à une personne qualifiée aux fins de procéder à la comparaison entre une trace digitale ou palmaire et l'empreinte digitale ou palmaire d'une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis un crime ou un délit, ou de procéder à la comparaison entre plusieurs traces.

Cette exception n'est actuellement pas prévue par les textes, mais paraît évidemment justifiée par cohérence avec ce qui est prévu pour les empreintes génétiques. Les termes de traces ou empreintes digitales ou palmaires sont ceux retenus par le décret n°87-249 du 8 avril 1987 *relatif au fichier automatisé des empreintes digitales géré par le ministère de l'intérieur*.

1.3. ARTICLE 393 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE : REGROUPEMENT DE PROCÉDURE APPLICABLE À LA COMPARUTION DIFFÉRÉE

1.3.1. Etat du droit

L'article 393 du code de procédure pénale a été modifié par la loi n° 2019-222 de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 afin de permettre au procureur de procéder à des regroupements de au sein d'une même procédure de plusieurs poursuites pour d'autres délits dont une personne fait l'objet.

Le dernier alinéa de cet article prévoit désormais que, lorsque le procureur de la République envisage de poursuivre une personne et de la convoquer par procès-verbal devant le tribunal correctionnel ou de la faire comparaître immédiatement, il peut décider de fixer à la même audience, afin qu'elles puissent être jointes à la procédure ou examinées ensemble, de précédentes poursuites pour lesquelles la personne a été renvoyée devant ce même tribunal.

1.3.2. Cadre constitutionnel

Dans sa décision n° 2019-778 du 21 mars 2019 le Conseil constitutionnel a validé ces dispositions en indiquant que le législateur a entendu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, éviter la multiplication des audiences relatives à une même personne pour des poursuites différentes tout en permettant un examen distinct de chaque affaire lors de la même audience. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs relevé que le dispositif de regroupement de poursuite était suffisamment encadré en ce qu'il permettait au prévenu de préparer suffisamment de temps à l'avance sa défense pour chacune des procédures.

Il a ainsi indiqué d'une part, qu'en dehors du cas d'une comparution immédiate, la décision de regroupement ne peut intervenir moins de dix jours avant la date de l'audience, ce qui offre au prévenu un délai pour achever la préparation de sa défense. Par ailleurs, dans le cas d'une comparution immédiate, ce regroupement peut avoir pour effet de diminuer le temps restant à courir avant la date des audiences initialement prévues pour chacune des poursuites, dans ce cas l'article 397-1 du code de procédure pénale prévoit que le prévenu qui ne consent pas à être jugé séance tenante peut obtenir du tribunal le renvoi à une prochaine audience, dans un délai qui ne peut être inférieur à deux semaines ou, si l'une des peines encourues est supérieure à sept ans d'emprisonnement, deux mois. Le conseil constitutionnel a estimé qu'un tel renvoi est de nature à permettre à l'intéressé de préparer sa défense, sur chacune des affaires objets du regroupement.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'en application de l'article 397-6 du code de procédure pénale, le regroupement ne peut concerner des délits exclus du champ des procédures prévues aux articles 394 à 396 du même code. En outre, en cas de comparution immédiate, ne peuvent être regroupées les autres poursuites relatives à des délits insusceptibles, en vertu de l'article 395 du même code, de faire l'objet d'une telle procédure.

Le Conseil constitutionnel a cependant rappelé que *« Toutefois, dans le cas d'une telle comparution immédiate, ce regroupement peut avoir pour effet de diminuer le temps restant à courir avant la date des audiences initialement prévues pour chacune des poursuites faisant l'objet de ce regroupement. Si le prévenu peut, en vertu de l'article 397-1 du code de procédure pénale, refuser d'être jugé immédiatement et obtenir un renvoi de l'audience dans un délai qui ne peut être inférieur à deux semaines, en revanche le tribunal peut, sur le fondement de l'article 397-3 du même code, le placer en détention provisoire. Ainsi, un prévenu susceptible d'accepter d'être jugé immédiatement pour l'infraction qui justifie initialement son renvoi en comparution immédiate pourrait être conduit, par l'effet du regroupement de plusieurs poursuites, à être placé en détention provisoire pour des motifs liés à l'affaire qui a donné lieu à la comparution immédiate, alors que son refus d'être jugé séance tenante tient à sa volonté de disposer de suffisamment de temps pour terminer de préparer sa défense sur les affaires pour lesquelles il avait été initialement renvoyé devant le tribunal correctionnel dans des délais plus longs et pour lesquelles, le cas échéant, il avait déjà pris des dispositions. Les dispositions contestées ne sauraient dès lors, sans méconnaître les droits de la défense, priver le tribunal correctionnel, dans ce cas, de la possibilité de*

renvoyer les seules affaires pour lesquelles le prévenu ne consent pas à être jugé séance tenante ou qui n'apparaissent pas au tribunal en l'état d'être jugées. »

Hormis cette réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a validé le mécanisme de regroupement de procédure en le déclarant conforme au droit de la défense et au droit à un procès équitable.

1.3.3. Nécessité de légiférer

Le mécanisme de regroupement de procédure a été prévu après un défèrement ayant donné lieu à une comparution par procès-verbal et une comparution immédiate. Cependant il a été omis de le prévoir également dans le cadre de la nouvelle procédure de comparution à délai différé, instituée par l'article 60 de la loi du 23 mars 2019 créant un article 397-1-1 au code de procédure pénale.

Or, cette procédure ne comporte aucune spécificité nécessitant de l'exclure du mécanisme de regroupement de procédure. Il y a donc lieu, d'harmoniser la possibilité de recourir au mécanisme de regroupement de procédure, et, ainsi, d'inclure au sein du cinquième alinéa de l'article 393 du code de procédure pénale, un renvoi à la procédure de comparution à délai différé.

1.3.4. Dispositif retenu

Il y a lieu de modifier le cinquième alinéa de l'article 393 afin de corriger le renvoi aux articles 394 à 396 pour renvoyer aux articles 394 à 397-1-1 afin de permettre que le regroupement de procédures soit possible pour toutes les procédures faisant suite à ce défèrement, à savoir non seulement la comparution par procès-verbal et la comparution immédiate mais aussi la nouvelle procédure de comparution différée.

1.4. ARTICLE 398-1 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE : COMPÉTENCE DU JUGE UNIQUE CONCERNANT LE DÉLIT DE FAUSSE DÉCLARATION RELATIVE À L'ÉTAT CIVIL D'UNE PERSONNE

1.4.1. Etat du droit et nécessité de légiférer

L'article 398-1, tel que rédigé après la loi n° 2019-222 de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019, énumère les infractions relevant de la compétence d'une audience en juge unique.

L'ancienne rédaction de l'article 398-1 du code de procédure pénale prévoyait, parmi ces infractions, les infractions relevant du premier et troisième alinéa de l'article 434-23 du code pénal à savoir la prise du nom d'un tiers et la fausse déclaration relative à l'état civil d'une personne.

Or, dans la rédaction de l'article 398-1 tel que résultant de la loi n° 2019-222 de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019, seul le délit de prise du nom d'un tiers a été mentionné. La mention du délit de fausse déclaration relative à l'état civil d'une personne a été omis alors que celle-ci était prévu dans la rédaction antérieure de l'article.

Il y a lieu de rétablir cette disposition afin que le juge unique soit compétent pour cette infraction.

1.4.2. Dispositif retenu

Afin de rétablir une compétence du juge unique concernant le délit de fausse déclaration relative à l'état civil d'une personne, telle qu'elle existait avant la loi de programmation et de réforme pour la justice, il convient de modifier le vingt-cinquième alinéa de l'article 398-1 du code de procédure pénale.

1.5. ARTICLES 510 ET 512 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE : COMPOSITION ET PROCÉDURE DEVANT LA CHAMBRE DES APPELS CORRECTIONNELS

1.5.1. Erreur de renvoi

Les articles 510 et 512 du code de procédure pénale, modifiés par la loi n° 2019-222 de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019, prévoient les modalités de formation de la chambre des appels correctionnels et notamment une formation en juge unique en appel des décisions sur l'action civile.

Cependant, ces deux articles comportent une erreur de renvoi à l'article 464 du code de procédure pénale.

En effet, seul le quatrième alinéa de l'article 464, évoque le cas de formation en juge unique en appel des décisions sur l'action civile. Or les articles 510 et 512 du code précité renvoient au troisième alinéa, et non au quatrième alinéa de l'article 464 du même code.

1.5.2. Conséquence de la censure par le Conseil constitutionnel

Dans sa décision 2019-778 du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a contrôlé les dispositions de l'article 510 du code de procédure pénale dans la rédaction, issue de la loi du 23 mars 2019, qui lui était soumise.

Le deuxième alinéa de cet article prévoyait dans la rédaction initiale soumise au Conseil constitutionnel que « [...] lorsque le jugement attaqué a été rendu selon les modalités prévues au troisième alinéa de l'article 398 ou selon celles prévues au troisième alinéa de l'article 464, la chambre des appels correctionnels est composée d'un seul de ces magistrats exerçant les pouvoirs confiés au président de chambre, sauf si le prévenu est en détention provisoire pour les faits qui lui sont reprochés ou si dans l'acte d'appel l'appelant demande expressément que

l'affaire soit examinée par une formation collégiale. La chambre des appels correctionnels ainsi composée ne peut alors prononcer une peine d'emprisonnement ferme d'une durée supérieure à cinq ans. Elle peut toutefois, si ce renvoi lui paraît justifié en raison de la complexité des faits ou en raison de l'importance de la peine susceptible d'être prononcée, décider, d'office ou à la demande des parties ou du ministère public, de renvoyer l'affaire devant la chambre des appels correctionnels siégeant en formation collégiale. »

Or, au sein du paragraphe 297 de sa décision, le Conseil constitutionnel a estimé qu'une telle rédaction de l'article limitait la faculté du prévenu à solliciter une formation collégiale en lui imposant de former cette demande au sein de l'acte d'appel lequel peut intervenir dans les dix jours en vertu de l'article 498 du code de procédure pénale. Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé qu' « *en limitant ainsi les conditions de l'accès à une formation collégiale en appel correctionnel, le législateur a, compte tenu du quantum des peines d'emprisonnement susceptibles d'être prononcées, porté une atteinte excessive à la garantie des droits protégée par l'article 16 de la Déclaration de 1789* ».

Le Conseil constitutionnel a ainsi supprimé les mots « *dans l'acte d'appel,* » figurant au deuxième alinéa du paragraphe V de l'article 62 de la loi déferée car contraires à la Constitution.

Par conséquent, il y a lieu de prendre en compte la censure du Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 mars 2019 afin de mettre en place un nouveau délai, plus large, permettant au justiciable de solliciter que la chambre des appels correctionnels statue dans une formation collégiale.

L'absence de modification législative rendrait en effet possible pour le justiciable de solliciter une formation collégiale jusqu'au jour de l'audience, qui se serait réunie dans une formation en juge unique. Si tel est le cas, la formation d'appel se verrait dans l'obligation de renvoyer l'affaire à une autre audience en formation collégiale, ce qui serait contraire à une bonne administration de la justice.

Ainsi pour éviter que cette demande ne puisse avoir lieu jusqu'au jour de l'audience en appel, mais afin de garantir un délai raisonnable pour le justiciable de solliciter une telle formation de jugement, il est prévu que cette demande puisse se faire dans un délai d'un mois à compter de la déclaration d'appel.

1.5.3. Dispositif retenu

Afin de palier l'erreur de renvoi et de prendre en compte la décision du Conseil constitutionnel, il convient de remplacer la mention du troisième alinéa de l'article 464 du code de procédure pénale au sein des articles 510 et 512 du code de procédure pénale par la mention de l'avant dernier alinéa de l'article 464 du code de procédure pénale.

Il convient par ailleurs de compléter à la fin de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 510 du code de procédure pénale afin de prévoir que la demande d'un examen

collégial en en appel peut être formée pendant un délai d'un mois à compter de la déclaration d'appel.

1.6. ARTICLES 706-25-12 ET 706-53-10 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE : RECOURS CONCERNANT LE FICHIER JUDICIAIRE NATIONAL AUTOMATISE DES AUTEURS D'INFRACTIONS TERRORISTES ET LE FICHIER JUDICIAIRE NATIONAL AUTOMATISE DES AUTEURS D'INFRACTIONS SEXUELLES OU VIOLENTES

1.6.1. Etat du droit et nécessité de légiférer

L'article 706-25-12 du code de procédure pénale prévoit les modalités de recours contre une décision d'inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT).

L'article 706-53-10 du même code prévoit quant à lui les modalités de recours contre une décision d'inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS).

La loi n° 2019-222 de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 a modifié l'article 706-53-10 afin de permettre un recours direct devant le président de la chambre de l'instruction et non plus devant le juge des libertés et de la détention en cas de refus d'effacement au FIJAIS décidé par le procureur de la République.

Cette loi a cependant omis, d'une part, de supprimer les mots « le juge des libertés et de la détention » aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 706-53-10 concernant le FIJAIS, et, d'autre part, d'assurer la coordination des modalités de recours à l'article 706-25-12 concernant le FIJAIT.

Il y a donc lieu de modifier l'article 706-25-12 pour prévoir la même modalité de recours direct devant le président de la chambre de l'instruction et de supprimer les mentions faites au juge des libertés et de la détention dans le texte de l'article 706-53-10.

1.6.2. Dispositif retenu

Il y a lieu de modifier l'article 706-25-12 du code de procédure pénale concernant le FIJAIT afin de prévoir le même recours devant le président de la chambre de l'instruction qu'à l'article 706-53-10 du même code concernant le FIJAIS et de supprimer les mentions inappropriées au juge des libertés et de la détention dans l'article 706-53-10.

1.7. ARTICLE 706-112-1 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE : GARDE À VUE MENÉE SOUS L'AUTORITÉ DU JUGE D'INSTRUCTION

1.7.1. Etat du droit et nécessité de légiférer

L'article 706-112-1 du code de procédure pénale a été créé par la loi n° 2019-222 de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 et met en place les règles applicables durant la garde à vue concernant les personnes faisant l'objet d'une mesure de protection.

A cette fin, cet article prévoit en son dernier alinéa la possibilité pour le procureur de la République de différer l'information donnée au tuteur ou au curateur afin de permettre le recueil ou la conservation des preuves ou de prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne.

Or, cet article comporte une lacune en ce qu'il ne prévoit pas le cas de figure où cette garde à vue est menée sous l'autorité du juge d'instruction et non du procureur de la République.

1.7.2. Dispositif retenu

Il y a lieu de pallier l'omission du texte en vigueur en ajoutant le cas où une garde à vue est menée sous l'autorité du juge d'instruction et non du procureur de la République au quatrième alinéa de l'article 706-112-1 du code de procédure pénale.

1.8. ARTICLE 711 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE : COMPÉTENCE SUR LES INCIDENTS CONTENTIEUX RELATIFS À L'EXÉCUTION

1.8.1. Etat du droit et nécessité de légiférer

L'article 710 du code de procédure pénale concerne aux incidents contentieux relatifs à l'exécution des sentences pénales. L'article 711 du même code prévoit les modalités de l'audience en chambre du conseil, c'est-à-dire sans présence du public.

Son dernier alinéa prévoyait dans sa rédaction antérieure à la loi de programmation et de réforme de la justice le cas de figure des erreurs matérielles en indiquant que : « *Pour la rectification des erreurs purement matérielles demandée par une partie, en cas d'accord du ministère public, la décision peut être prise, sans audience, par ordonnance rectificative du président de la juridiction* ».

La loi n° 2019-222 de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 a modifié ce dernier alinéa lequel prévoit désormais « *En cas d'accord des parties, la décision peut être prise, sans audience, par ordonnance rectificative du président de la juridiction.* »

Or, ce dernier alinéa a désormais vocation à traiter les incidents contentieux relatifs à l'exécution de manière plus large et non plus uniquement des cas de figure relatifs aux erreurs matérielles. Ainsi, le mot « rectificatif » est source d'ambiguïté.

1.8.2. Dispositif retenu

Il y a lieu de supprimer la référence aux ordonnances rectificatives à l'article 711 du code de procédure pénale afin de ne pas laisser de doute subsister concerne les rectifications d'erreur matérielle.

2. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'impact de l'ensemble de ces modifications sera minime en ce qu'il s'agit pour la majeure partie des cas de rectifier des erreurs ou des oublis provenant de la rédaction de la loi de programmation et de réforme de la justice du 23 mars 2019.

Les articles 18, 77-1, 393, 398-1, 510, 512, 706-25-12, 706-50-13, 706-112-1 et 711 du code de procédure pénale sont modifiés.

3. MODALITÉS D'APPLICATION

3.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Ces dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi

3.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Ces dispositions seront applicables sur tout le territoire.

3.3. TEXTES D'APPLICATION

L'article D. 12 du code de procédure pénale devra être modifié par coordination, puisque les dispositions concernant le transport des OPJ dans des ressorts limitrophes auront été insérées dans la loi.

**Article 10 : Conséquences des décisions QPC n° 2019-770 du 29 mars 2019
relative à la période de sureté et QPC n° 2019-802 du 20 septembre 2019
relative à l'utilisation de moyens de télécommunications au cours de la
procédure pénale à l'utilisation de moyens de télécommunications au cours
de la procédure pénale**

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. QPC N° 2019-770 DU 29 MARS 2019 RELATIVE À LA PÉRIODE DE SURETÉ

1.1.1. Cadre général

Dans le cadre du délibéré en cour d'assises, l'article 362 du code de procédure pénale dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales prévoit en son premier alinéa qu'« *En cas de réponse affirmative sur la culpabilité, le président donne lecture aux jurés des dispositions des articles 130-1, 132-1 et 132-18 du code pénal. La cour d'assises délibère alors sans désenquêter sur l'application de la peine. Le vote a lieu ensuite au scrutin secret, et séparément pour chaque accusé.* »

Dès lors, cet article prévoit la nécessité pour le président d'informer les jurés des dispositions relatives aux fonctions de la peine (article 130-1 du code pénal), à l'individualisation de la peine (article 132-1 du même code) et au quantum des peines criminelles (article 132-18 du même code). En revanche, cet article ne prévoit pas l'obligation pour le président d'informer les jurés de l'existence et du fonctionnement de la période de sureté, c'est-à-dire de la durée minimum pendant laquelle une personne condamnée à une peine de prison ferme ne peut bénéficier d'aucun aménagement de peine conformément à l'article 132-23 du code pénal.

1.1.2. Cadre constitutionnel

A - Contenu de la décision n° 2019-770 QPC du 29 mars 2019

Dans sa décision n° 2019-770 QPC du 29 mars 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la première phrase du premier alinéa de l'article 362 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, tout en reportant les effets de cette censure.

La question posée au conseil constitutionnel était de savoir s'il était nécessaire de prévoir des mesures particulières d'information concernant la période de sûreté lorsque la peine à laquelle est attachée la période de sûreté est décidée par une juridiction composée pour partie de magistrats non professionnels.

Dans sa décision le Conseil constitutionnel s'est tout d'abord référé à sa décision n° 2018-742 QPC du 26 octobre 2018 relative à la période de sûreté (paragr. 8). Il a ainsi rappelé que le principe d'individualisation de la peine n'impose pas que la période de sûreté soit expressément prononcée par le juge dès lors, d'une part, qu'elle ne constitue pas une peine s'ajoutant à la peine principale, mais une mesure d'exécution de cette dernière et, d'autre part, qu'elle ne s'applique de plein droit qu'à la condition que le juge ait en revanche prononcé une peine privative de liberté, non assortie de sursis, supérieure ou égale à dix ans. Dans son raisonnement, le Conseil avait ainsi insisté sur le lien entre la peine expressément prononcée et sa mesure d'exécution. Dans cette décision, le Conseil avait donc considéré que le juge qui prononçait la peine était informé de l'existence de la période de sûreté attachée à cette peine.

Or, la question de cette information sur l'existence de la période de sûreté se posait différemment dans le cas d'espèce dès lors qu'il s'agissait de l'information des jurés, magistrats non professionnels, composant la cour d'assises. Le Conseil constitutionnel a jugé que les exigences imposant au législateur de proscrire le risque d'arbitraire dans le prononcé de la peine et le principe d'individualisation des peines imposaient qu'il garantisse que cette information soit délivrée aux jurés de façon certaine. Il a donc considéré qu'il ne pouvait être attendu d'un juré les mêmes connaissances juridiques que celles d'un magistrat professionnel.

Le Conseil a relevé que « *ni les dispositions contestées ni aucune autre ne prévoient que les jurés sont informés des conséquences de la peine prononcée sur la période de sûreté et de la possibilité de la moduler* » (paragr. 9). À cet égard, le fait que le code pénal précise à chaque fois qu'il définit une infraction pour laquelle la période de sûreté s'applique obligatoirement en cas de condamnation, que les dispositions relatives à la période de sûreté obligatoire lui sont applicables ne permettait pas de considérer que l'information des jurés était suffisante pour exclure le risque d'arbitraire. Aucune disposition ne prévoyait par ailleurs que le président de la cour d'assises informe les jurés sur ce point.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la première phrase du premier alinéa de l'article 362 du code de procédure pénale (paragr. 10).

B - Conséquences de la décision n° 2019-770 QPC du 29 mars 2019

Le Conseil constitutionnel n'a toutefois pas jugé que l'information des jurés quant à l'existence de la période de sûreté attachée à la peine devait nécessairement se traduire par la lecture d'articles du code de procédure pénale. Il a jugé en revanche qu'il convenait, d'une manière ou d'une autre, que les jurés disposent de cette information lors de leur délibéré.

S'agissant des effets dans le temps de cette déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a :

- rappelé qu'il ne disposait pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui de Parlement. À cet égard, il ne lui appartient pas de préciser les garanties que le législateur devrait adopter pour qu'il soit remédié à l'inconstitutionnalité constatée ;
- constaté que l'abrogation immédiate des dispositions contestées aurait eu pour effet de priver les jurés de la garantie d'être informés au moment du délibéré de l'étendue des pouvoirs de la cour d'assises quant au choix de la peine, entraînant ainsi des conséquences manifestement excessives ;
- reporté au 31 mars 2020 la date de l'abrogation des dispositions contestées (paragr. 12).

1.2. QPC N° 2019-802 DU 20 SEPTEMBRE 2019 RELATIVE À L'UTILISATION DE MOYENS DE TÉLÉCOMMUNICATIONS AU COURS DE LA PROCÉDURE PÉNALE

1.2.1. Cadre général

L'article 706-71 du code de procédure pénale dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-1636 du 1^{er} décembre 2016 détaille les dispositions relatives à l'utilisation de la visio-conférence. Il prévoit ainsi dans son troisième alinéa que : « *Ces dispositions [relatives à la visio-conférence] sont également applicables à l'audition ou à l'interrogatoire par un juge d'instruction d'une personne détenue, au débat contradictoire préalable au placement en détention provisoire d'une personne détenue pour une autre cause, au débat contradictoire prévu pour la prolongation de la détention provisoire, aux audiences relatives au contentieux de la détention provisoire devant la chambre de l'instruction ou la juridiction de jugement, [...]. Lorsqu'il s'agit d'une audience au cours de laquelle il doit être statué sur le placement en détention provisoire ou la prolongation de la détention provisoire, la personne détenue peut, lorsqu'elle est informée de la date de l'audience et du fait que le recours à ce moyen est envisagé, refuser l'utilisation d'un moyen de télécommunication audiovisuelle, sauf si son transport paraît devoir être évité en raison des risques graves de trouble à l'ordre public ou d'évasion.* »

Cet article a été modifié par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019. Le troisième alinéa étant devenu à cette occasion le quatrième alinéa.

1.2.2. Cadre constitutionnel

Dans sa décision QPC n° 2019-802 de 20 septembre 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les mots « *la chambre de l'instruction* » figurant à la première phrase du troisième alinéa de l'article 706-71 du code de procédure pénale et permettant le recours à la visio-conférence lors du contentieux de la détention provisoire devant cette juridiction.

Cette censure était justifiée par le fait que ces dispositions permettaient le recours à la visio-conférence sans l'accord de la personne, en matière criminelle, dans des hypothèses où celle-ci n'avait pas comparu physiquement devant la chambre de l'instruction pendant une durée d'un an. Le Conseil a relevé :

« *Toutefois, par exception, en matière criminelle, en application de l'article 145-2 du code de procédure pénale, la première prolongation de la détention provisoire peut n'intervenir qu'à l'issue d'une durée d'une année. Il en résulte qu'une personne placée en détention provisoire pourrait se voir privée, pendant une année entière, de la possibilité de comparaître physiquement devant le juge appelé à statuer sur la détention provisoire. Pour ce motif, eu égard à l'importance de la garantie qui s'attache à la présentation physique de l'intéressé devant la juridiction compétente pour connaître de la détention provisoire et en l'état des conditions dans lesquelles s'exerce le recours à ces moyens de télécommunication, les dispositions contestées portent une atteinte excessive aux droits de la défense.* »

Le Conseil constitutionnel a toutefois indiqué qu'il censurait l'article 706-71 du code de procédure pénale dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-1636 du 1^{er} décembre 2016 et il a relevé que les dispositions déclarées contraires à la Constitution, dans leur rédaction contestée, n'étaient plus en vigueur.

1.2.3. Pratique adoptée

Le ministère de la justice a indiqué aux chefs de juridiction que cette censure n'avait pas d'effet sur la rédaction actuelle de l'article 706-71 du code de procédure pénale,

Il a toutefois observé qu'il résultait de la motivation de la décision du Conseil qu'en cas de contentieux portant sur une demande de mise en liberté en matière criminelle formée par une personne qui est détenue depuis plus de six mois pendant sa première année de détention, et pour laquelle il n'y a donc pas eu de décision de prolongation qui aurait permis, en cas d'appel, à la personne de comparaître physiquement devant la chambre si elle le souhaitait, il convenait de considérer que la juridiction ne pourra pas refuser la comparution physique de la personne si celle-ci s'oppose au recours à la visioconférence.

Il a été dès lors indiqué que dans cette hypothèse, les parquets demanderaient à la chambre de l'instruction de ne pas recourir à la visio-conférence.

Ces instructions vont cependant plus loin que ce qu'impliquerait la motivation de la décision du Conseil constitutionnel qui n'interdit pas, par principe, de recourir à la visio-conférence si la personne détenue donnait son accord.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. QPC n° 2019-770 du 29 mars 2019 relative à la période de sureté

La décision du conseil constitutionnel ayant reporté au 31 mars 2020 la date de l'abrogation des dispositions contestées, il est donc nécessaire de prévoir une nouvelle rédaction de la première phrase de l'article 362 du code de procédure pénale.

Sans modification législative avant cette date, l'ensemble de la première phrase sera abrogée ce qui, d'une part, maintiendrait l'absence d'information du président aux jurés relatifs à la période de sureté contrairement à l'exigence du Conseil constitutionnel, et, d'autre part, créerait une absence d'information du président concernant les articles 130-1 (relatif aux fonctions de la peine), 132-1 (relatif à l'individualisation de la peine) et 132-18 (relatif au quantum des peines criminelles) du code pénal.

2.1.2. QPC n° 2019-802 du 20 septembre 2019 relative à l'utilisation de moyens de télécommunications au cours de la procédure pénale

Les instructions adressées aux parquets par la Chancellerie ont permis de prendre en compte en pratique les conséquences de la décision du Conseil.

Toutefois, il s'agit d'instructions dépourvues de valeur législative. Ainsi, le texte actuel de l'article 706-71 du code de procédure pénale pourrait de nouveau faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité qui aboutirait, pour les mêmes motifs, à sa censure.

De plus, il existe une insécurité juridique en raison d'un risque de confusion du régime applicable pour les magistrats entre la censure des dispositions prononcée par le Conseil et l'instruction aux parquetiers allant au surplus au-delà de ce qui a été jugé.

Il est donc opportun de modifier l'article 706-71 du code de procédure pénale afin de tenir compte au niveau législatif de la jurisprudence du Conseil, en exigeant l'accord de la personne en cas de recours à la visio-conférence pour les hypothèses dans lesquelles le Conseil estime que ce procédé ne peut lui être imposé.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les modifications envisagées doivent permettre de tirer toutes les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel et d'assurer l'intelligibilité de la loi.

3. DISPOSITIF RETENU

Le projet de loi prévoit une nouvelle rédaction de la première phrase de l'article 362 du code de procédure pénale afin d'y inclure l'information aux jurés relative à la période de sureté automatique lorsque celle-ci s'applique.

Il prévoit également de modifier le quatrième alinéa de l'article 706-71 du code de procédure pénale afin d'offrir la possibilité à une personne détenue de refuser l'utilisation de la visio-conférence lorsqu'il doit être statué sur l'appel portant sur une décision de refus de mise en liberté en matière criminelle depuis plus de six mois et dont la détention n'a pas déjà fait l'objet d'une décision de prolongation et n'ayant pas personnellement comparu sans recourir à un moyen de communication audiovisuelle, devant la chambre de l'instruction depuis au moins six mois.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La première phrase de l'article 362 et le quatrième alinéa de l'article 706-71 du code de procédure pénale sont modifiés.

4.2. IMPACTS SUR LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES JUDICIAIRES

Concernant la modification de l'article 362 du code de procédure pénale, celle-ci aura pour conséquence d'ajouter un élément d'information de la part des présidents de Cour d'assises aux jurés dans le cadre du délibéré, ce qui est impact minime sur le fonctionnement des services judiciaires.

Concernant la modification de l'article 706-71 du code de procédure pénale, l'impact de la modification sera en pratique négligeable, puisque du fait des instructions adressées aux juridictions, il n'est pas recouru à la visio-conférence en cas d'appel d'un refus de mise en liberté par une personne détenue pour crime pendant la première année de sa détention. La réforme permettra que la visio-conférence soit utilisée avec l'accord de la personne détenue.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

Cette réforme ne nécessite aucune consultation, et s'appliquera immédiatement sur l'ensemble du territoire national le lendemain de la publication de la loi.

Article 11 : Création d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans un ou plusieurs réseaux de transport public

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. ETAT DU DROIT ET DES PRATIQUES

Il arrive fréquemment que des infractions, de gravité diverses, soient commises dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs, comme dans un train ou une rame de métro, ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs, comme les gares ou les couloirs du métro.

Dans ce cas, le législateur peut prévoir des peines aggravées : c'est notamment le cas pour le vol (7° de l'article 311-4 du code pénal), mais également pour les violences (art. 222-12, 222-13), l'outrage sexiste (art. 621-1).

Malgré cette aggravation de la répression, notre droit comporte actuellement des lacunes qui entravent la lutte contre les pickpockets et les auteurs de violences dans les transports publics.

En effet, il n'existe pas de peine complémentaire spécifique pour ces délits, qui emporterait interdiction de paraître dans les transports en commun pour leurs auteurs.

La peine d'interdiction de paraître, qui emporte interdiction de se trouver dans certains lieux déterminés par une juridiction, ne peut en effet être prononcée que dans deux cas : en tant que peine restrictive de liberté pouvant être prononcée à la place de l'emprisonnement (article 131-6 du code pénal) et en tant que mesure ordonnée dans le cadre de l'emprisonnement avec sursis avec mise à l'épreuve (article 132-45 du code pénal), et dans le cadre de la peine d'interdiction de séjour (article 131-10 du code pénal).

Les statistiques ci-après précisent le nombre de condamnations prononcées pour des infractions commises dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs :

1.1.1. les condamnations pour des infractions commises dans un moyen de transport.

Quelques-unes de ces infractions sont connexes entre elles, le nombre de condamnations avec au moins une de ces infractions est de 1 931 en 2017 et 1 789 en 2018. Dans le tableau ci-dessous les sommes sont donc légèrement supérieures car il recense de manière exhaustive toutes infractions ayant donné lieu à une décision de condamnation (lesquelles figurent donc parfois dans le même jugement)

Infractions ayant donné lieu à condamnation	2014	2015	2016	2017	2018*
ADMINISTRATION DE SUBSTANCE NUISIBLE DANS UN MOYEN DE TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS AYANT PORTE ATTEINTE A L'INTEGRITE D'UNE PERSONNE SANS ENTRAÎNER D'INCAPACITE				1	
OUTRAGE SEXISTE DANS UN ACCES A UN MOYEN DE TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS - PROPOS OU COMPORTEMENT A CONNOTATION SEXUELLE OU SEXISTE					3
VIOLENCE DANS UN ACCES A UN MOYEN DE TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS SANS INCAPACITE	140	140	117	140	134
VIOLENCE DANS UN ACCES A UN MOYEN DE TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS SUIVIE D'INCAPACITE N'EXCEDANT PAS 8 JOURS	112	101	124	135	104
VIOLENCE DANS UN ACCES A UN MOYEN DE TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS SUIVIE D'INCAPACITE SUPERIEURE A 8 JOURS	13	12	23	22	16
VIOLENCE DANS UN MOYEN DE TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS SANS INCAPACITE	151	161	170	216	174
VIOLENCE DANS UN MOYEN DE TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS SUIVIE D'INCAPACITE N'EXCEDANT PAS 8 JOURS	172	149	148	168	141
VIOLENCE DANS UN MOYEN DE TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS SUIVIE D'INCAPACITE SUPERIEURE A 8 JOURS	18	16	17	9	11
VOL COMMIS DANS LIEU DESTINE A L'ACCES A UN MOYEN DE TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS	606	487	608	783	790
VOL COMMIS DANS UN VEHICULE AFFECTE AU TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS	450	430	409	513	466
VOYEURISME DANS UN ACCES A UN MOYEN DE TRANSPORT COLLECTIF DE VOYAGEURS - UTILISATION D'UN MOYEN POUR APERCEVOIR A SON INSU ET SANS SON CONSENTEMENT LES PARTIES INTIMES D'UNE PERSONNE					1
Total	1 662	1 496	1 616	1 987	1 840

Source : SG-SDSE tables statistiques du Casier judiciaire national, traitement DACG-PEPP

*données provisoires

1.1.2. Les condamnations avec les circonstances aggravantes «dans un véhicule de transport collectif de voyageurs » et «dans un lieu destiné à l'accès à un transport collectif de voyageurs »

Condamnations où la circonstance aggravante « dans un véhicule de transport collectif de voyageurs » est recensée

Infractions ayant donné lieu à condamnation	2014	2015	2016	2017	2018*
RECEL DE BIEN PROVENANT D'UN VOL AGGRAVE PAR DEUX CIRCONSTANCES				1	1
VIOLENCE AGGRAVEE PAR DEUX CIRCONSTANCES SUIVIE D'INCAPACITE N'EXCEDANT PAS 8 JOURS	24	22	44	34	40

VIOLENCE AGGRAVEE PAR DEUX CIRCONSTANCES SUIVIE D'INCAPACITE SUPERIEURE A 8 JOURS	5	3	9	9	8
VIOLENCE AGGRAVEE PAR TROIS CIRCONSTANCES SUIVIE D'INCAPACITE N'EXCEDANT PAS 8 JOURS	16	12	12	12	13
VIOLENCE AGGRAVEE PAR TROIS CIRCONSTANCES SUIVIE D'INCAPACITE SUPERIEURE A 8 JOURS	2	5	3	1	3
VOL AGGRAVE PAR DEUX CIRCONSTANCES	32	61	40	73	78
VOL AGGRAVE PAR TROIS CIRCONSTANCES	36	34	28	26	27
VOL AVEC VIOLENCE AYANT ENTRAINE UNE INCAPACITE TOTALE DE TRAVAIL N'EXCEDANT PAS 8 JOURS AGGRAVE PAR UNE AUTRE CIRCONSTANCE		5	4	2	1
VOL FACILITE PAR L'ETAT D'UNE PERSONNE VULNERABLE AGGRAVE PAR UNE AUTRE CIRCONSTANCE			1	2	1
Total	115	142	141	160	172

Source : SG-SDSE tables statistiques du Casier judiciaire national, traitement DACG-PEPP

*données provisoires

Condamnations où la circonstance aggravante « dans un lieu destiné à l'accès à un transport collectif de voyageurs » est recensée

Infractions ayant donné lieu à condamnation	2014	2015	2016	2017	2018
RECEL DE BIEN PROVENANT D'UN VOL AGGRAVE PAR DEUX CIRCONSTANCES				1	
VIOLENCE AGGRAVEE PAR DEUX CIRCONSTANCES SUIVIE D'INCAPACITE N'EXCEDANT PAS 8 JOURS	25	9	11	17	25
VIOLENCE AGGRAVEE PAR DEUX CIRCONSTANCES SUIVIE D'INCAPACITE SUPERIEURE A 8 JOURS	1	1	2	3	4
VIOLENCE AGGRAVEE PAR TROIS CIRCONSTANCES SUIVIE D'INCAPACITE N'EXCEDANT PAS 8 JOURS	6	15	7	11	16
VIOLENCE AGGRAVEE PAR TROIS CIRCONSTANCES SUIVIE D'INCAPACITE SUPERIEURE A 8 JOURS	1	2	2	5	7
VOL AGGRAVE PAR DEUX CIRCONSTANCES	33	22	32	71	56
VOL AGGRAVE PAR TROIS CIRCONSTANCES	39	35	28	26	19
VOL AVEC VIOLENCE AYANT ENTRAINE UNE INCAPACITE TOTALE DE TRAVAIL N'EXCEDANT PAS 8 JOURS AGGRAVE PAR UNE AUTRE CIRCONSTANCE	1	5	1	4	3
Total	106	89	83	138	130

*données provisoires

Une seule condamnation en 2015 pour « VIOLENCE AGGRAVEE PAR TROIS CIRCONSTANCES SUIVIE D'INCAPACITE N'EXCEDANT PAS 8 JOURS » comprend les 2 circonstances aggravantes mentionnées ci-dessus.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Si le Conseil constitutionnel ne s'est jamais directement prononcé sur les peines d'interdiction de paraître en certains lieux prononcées par des juridictions pénales, ces peines doivent respecter les principes constitutionnels de nécessité et de proportionnalité, ainsi que le principe d'individualisation de la peine, tant en ce qui concerne leur durée qu'en ce qui concerne les lieux interdits.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Une peine complémentaire nouvelle d'interdiction de paraître dans un ou plusieurs réseaux de transport public paraît nécessaire, car il ne paraît pas adapté de prononcer une telle interdiction dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'une interdiction de séjour, ces peines exigeant en effet la saisine du juge de l'application des peines, et impliquant un suivi du condamné qui n'est ici ni justifié ni recherché.

Cette peine complémentaire a du reste été adoptée par le Parlement par amendement lors de l'examen du projet de loi devenu la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, mais ces dispositions qui figuraient dans l'article 104 de la loi ont été censurées comme cavalier par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019.

Il importe de les reprendre dans un nouvel article 10 bis du projet de loi, car elles sont justifiées afin de renforcer la sécurité des réseaux de transport public, en permettant de mieux lutter contre les pickpockets ou les auteurs de violences dans les transports publics.

Il paraît cependant nécessaire de limiter le prononcé de cette peine aux seules personnes majeures, étant observé que la peine d'interdiction de séjour n'est pas applicable aux mineurs.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les modifications envisagées doivent permettre aux juridictions de prononcer, lorsque cela paraît nécessaire, une interdiction de paraître dans un ou plusieurs réseaux de transport public

à l'encontre des personnes majeures ayant commis, dans ces lieux, des infractions graves, et qu'ils seraient susceptibles de commettre à nouveau dans ces mêmes lieux.

3. DISPOSITIF RETENU

Il est proposé tout d'abord de compléter le titre III du livre VI de la première partie du code des transports un chapitre III intitulé « Peines complémentaires d'interdiction de paraître dans un ou plusieurs réseaux de transport public », qui comporterait un article L. 1633-1 ainsi rédigé : « *Lorsque les faits ont été commis dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs, les personnes majeures déclarées coupables soit d'un crime, soit des délits prévus par les articles 222-11 à 222-13, 222-22 à 222-22-2, 222-32, 222-33, 311-1 à 311-6, 312-1 et 312-2 du code pénal commis en état de récidive légale, encourent également la peine complémentaire d'interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de paraître dans un ou plusieurs réseaux de transport public déterminés par la juridiction ou dans les lieux permettant l'accès à ces réseaux.* »

L'insertion de cette peine complémentaire dans le code des transports est justifiée par son domaine et par son objet, et constitue une solution légistique plus simple et plus cohérente que celle qui aurait consisté à prévoir dans le code pénal, pour chacune des infractions concernées, cette peine complémentaire lorsque ces infractions ont été commises dans un réseau de transport public.

Cette solution est similaire à celle retenue pour la peine complémentaire d'interdiction de stade, prévue par l'article L332-11 du code du sport¹⁶⁵

Afin de respecter les exigences constitutionnelles de nécessité et de proportionnalité, ainsi que le principe d'individualisation des peines :

- Cette interdiction ne pourra être prononcée, pour des faits commis dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs, qu'en cas de crime, ou, en cas de délit, s'il s'agit d'infractions d'atteinte aux personnes ou aux biens limitativement énumérées et commises en récidive légale.

¹⁶⁵ Cet article prévoit en effet :

Les personnes coupables de l'une des infractions définies aux articles L. 332-3 à L. 332-10 et L. 332-19 du présent code encourent également la peine complémentaire d'interdiction de pénétrer ou de se rendre aux abords d'une enceinte où se déroule une manifestation sportive, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans. La personne condamnée à cette peine est astreinte par le tribunal à répondre, au moment des manifestations sportives, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée que la juridiction désigne dans sa décision. Cette décision peut prévoir que l'obligation de répondre à ces convocations s'applique au moment de certaines manifestations sportives, qu'elle désigne, se déroulant sur le territoire d'un Etat étranger.

Cette peine complémentaire est également applicable aux personnes coupables de l'une des infractions définies aux articles 222-11 à 222-13, 322-1 à 322-4, 322-6, 322-11 et 433-6 du code pénal lorsque cette infraction a été commise dans une enceinte où se déroule une manifestation sportive ou, à l'extérieur de l'enceinte, en relation directe avec une manifestation sportive

- Sa durée maximale sera limitée à trois ans et le tribunal devra déterminer les réseaux de transport public dans lesquels elle s'appliquera.

Il ne s'agit pas d'une interdiction obligatoire, mais elle devra être prononcée par le juge, qui appréciera donc tant sa nécessité, que sa durée et que le périmètre de l'interdiction conformément aux articles 132-1 et 130-1 du code pénal.

Les alinéas deux et trois de l'article 132-1 disposent en effet : « *Toute peine prononcée par la juridiction doit être individualisée. / Dans les limites fixées par la loi, la juridiction détermine la nature, le quantum et le régime des peines prononcées en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale, conformément aux finalités et fonctions de la peine énoncées à l'article 130-1.* »

Et l'article 130-1 dispose : « *Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions : /1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ; / 2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion* ».

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Création d'un chapitre et d'un article L. 1633-1 dans le code des transports.

4.2. IMPACTS PRATIQUES

Comme le précisera le nouvel article L. 1633-1 du code des transports, en cas de violation par le condamné de la nouvelle interdiction de paraître, celui-ci pourra être poursuivi et condamné en application de l'article 434-41 du code pénal, qui punit de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende, la violation par une personne des interdictions résultant d'une condamnation.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

Cette réforme ne nécessite aucune consultation, et s'appliquera immédiatement sur l'ensemble du territoire national le lendemain de la publication de la loi.

Article 12 : Mise en place de contributions volontaires obligatoires (CVO) pour des notaires, les huissiers et les commissaires-priseurs judiciaires

1. ÉTAT DES LIEUX

Le fonds interprofessionnel d'accès au droit et à la justice (FIADJ) a été institué par l'article 50 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui a réformé le tarif de certaines professions réglementées.

Les quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 444-2 du code de commerce disposent ainsi : « *En outre, peut être prévue une redistribution entre professionnels, afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit. Cette redistribution est la finalité principale d'un fonds dénommé " fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice " . L'organisation et le fonctionnement du fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice, ainsi que la composition du conseil d'administration par lequel est administrée la personne morale de droit privé qui le gère, sont précisés par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 444-7. »*

Les professionnels ainsi concernés sont ceux qui exercent les professions soumises aux règles tarifaires prévues par les articles L. 444-1 et suivants du code de commerce, c'est-à-dire les personnes physiques et morales exerçant les professions de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice, de notaire, d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire. Le fonds doit ainsi assurer la distribution d'aides à l'installation ou au maintien de ces professionnels dans les zones géographiques où la rentabilité n'est pas suffisante pour garantir une présence territoriale satisfaisante et, par ailleurs, améliorer l'accès du plus grand nombre au droit.

Les mesures réglementaires d'application relatives ce fond ont été prises par le **décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.**

Toutefois, la contribution destinée à alimenter ce fonds a fait l'objet de deux censures successives du Conseil constitutionnel.

Par une décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la constitution les dispositions du projet de loi relatives à cette contribution. Il a fondé la déclaration d'inconstitutionnalité sur l'incompétence négative du législateur qui n'avait pas déterminé lui-même l'assiette de la contribution : « *qu'en vertu du troisième alinéa du paragraphe III, la contribution est assise sur la valeur hors taxes de tout bien ou sur le montant hors taxes de tout droit, pour lequel le tarif est fixé proportionnellement à ceux-ci, et qui est supérieur à un seuil de 300 000 euros ; qu'il résulte toutefois des dispositions des*

articles L. 444-2 et L. 444-3 du code de commerce, d'une part, que les prestations faisant l'objet d'un tarif proportionnel sont déterminées par le pouvoir réglementaire et, d'autre part, que le seuil de 300 000 euros peut être modifié par arrêté ; que, par suite, en habilitant le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette de la taxe contestée, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence » (cons. 51).

Par une décision n° 2016743 DC du 29 décembre 2016, il a jugé les dispositions de la loi de finances rectificatives pour 2016 qui tentaient de nouveau d'instaurer cette contribution contraires au principe d'égalité : *« En prévoyant que le barème d'imposition dépend, pour les personnes morales, du nombre de leurs associés, le troisième alinéa du paragraphe IV de l'article 1609 octotricies du code général des impôts, créé par l'article 113 de la loi déferée, instaure une différence de traitement entre les assujettis selon qu'ils exercent à titre individuel ou à titre collectif et, dans ce dernier cas, selon le nombre d'associés. Or, si le nombre d'associés exerçant au sein de la société peut avoir une influence sur son niveau d'activité, la possibilité de recruter des salariés accomplissant les mêmes tâches que les professionnels associés est susceptible de permettre à des personnes exerçant à titre individuel ou à des sociétés d'atteindre le même niveau d'activité qu'une société comptant un plus grand nombre d'associés. Dès lors, au regard de l'objet de loi, qui est de soumettre les professionnels en cause à une contribution correspondant à leur niveau d'activité, il n'y a pas de différence de situation entre les assujettis selon le nombre d'associés au sein de la structure. / Sans qu'il soit besoin d'examiner le grief invoqué par les requérants, en l'absence de motif d'intérêt général justifiant une telle différence de traitement, le troisième alinéa du paragraphe IV de l'article 1609 octotricies, qui méconnaît ainsi le principe d'égalité, est donc contraire à la Constitution » (cons. 26 à 28).*

Ces censures ont mis en lumière la difficulté d'assurer l'adéquation entre l'objet du fonds et la désignation des redevables de la contribution ainsi que l'assiette de celle-ci. En particulier, la mission d'amélioration de l'accès au droit assignée au fonds excède largement le périmètre des professions qui sont concernées par les modifications apportées par la loi du 6 août 2015 tant en matière de tarifs qu'en matière de liberté d'installation.

En outre, certaines professions ne sont pas concernées par les problématiques de liberté d'installation. Les greffiers de tribunaux de commerce ne peuvent exercer leurs fonctions qu'auprès de tribunaux et la localisation des greffes dépend de l'organisation de la carte judiciaire. Il n'existe pas de tribunal de commerce dépourvu de greffe. La compétence des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires est, quant à elle, nationale; ils peuvent disposer de bureaux secondaires leur permettant d'exercer leurs fonctions auprès de plusieurs juridictions qui leur confient des mandats et accueillir les justiciables. Cette organisation est donc indépendante de l'intervention du FIADJ.

Enfin, la mise en œuvre de la liberté d'installation n'a pas eu d'effet négatif sur le maillage territorial. En particulier pour les notaires, la densité notariale s'est renforcée, passant de 14,6 à 16,4 notaires libéraux par zone d'installation. La loi du 6 août 2015 a rendu possible les créations d'office là où elles sont utiles pour renforcer la proximité ou l'offre de services, et contribue ainsi à renforcer la continuité territoriale de l'offre de service juridique.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET NECESSITE DE LEGIFERER

Certaines professions ont déjà mis en place, sur une base volontaire, des mécanismes de péréquation destinés à favoriser l'installation de professionnels sur tout le territoire. Ainsi, on peut relever la mise en place de procédures internes aux professions pour les notaires (plan d'aides au maillage) et les huissiers de justice (service de compensation du transport) leur permettant de participer à la préservation et au développement du maillage territorial.

a) Description des dispositifs déjà mis en place par le conseil supérieur du notariat (CSN)

- Un dispositif de péréquation centré sur la compensation de l'écrêtement depuis avril 2019

L'écrêtement introduit dans le tarif en 2016 exerce des effets très concentrés sur quelques centaines d'offices, tous situés en zone rurale. Le CSN a mis en place en avril 2019 un mécanisme de péréquation permettant à tous les offices de bénéficier d'une compensation totale de la part des émoluments écrêtés, réalisée en 2018 au-delà de 1,1 % de leur chiffre d'affaires.

Le coût de cette mesure s'élève à 16 millions d'euros en année pleine. A ce jour, les plus gros bénéficiaires ont perçu des sommes allant de 20 à 80.000 euros (230 offices). Elle est financée par une contribution sur les produits des offices dont l'activité a été la plus florissante depuis 2016.

- Mesures de soutien destinées à consolider le maillage territorial

Il a été mis au point un plan d'aide au maillage territorial qui se caractérise par les mesures suivantes :

- aides financières à l'équipement d'un matériel de visio-conférence (si l'office est implanté dans les communes de moins de 15.000 habitants) ;
- aides aux abonnements à l'accès aux services numériques régaliens de la profession, quel que soit l'opérateur de l'office (si l'office est implanté dans les communes de moins de 15.000 habitants) ;
- aides au développement des compétences par la prise en charge de 25 % de l'inscription à une des 6 formations « labellisantes » (si l'office est implanté dans les communes de moins de 5.000 habitants) ;
- mesure d'aide financière pour l'audit de l'office (si l'office est implanté dans les communes de moins de 5.000 habitants).

Ces dispositions ont un coût de plus de 6 millions d'€.

Par ailleurs, le CSN a prévu de mettre en place un plan de consolidation du plan maillage ayant pour objectifs d'aider tous les offices notariaux qui le souhaiteraient à bénéficier de l'appui de professionnels pour un diagnostic détaillé de leur office en vue d'ébaucher des mesures de rapprochement juridique, structurel et pratique entre des établissements dont la pérennité prise isolément ne saurait être forcément acquise durablement.

b) Description du dispositif mis en place pour la profession des huissiers de justice

- Service de compensation des transports des huissiers de justice

Le service de compensation des transports (SCT) des huissiers de justice (HJ) est régi par les articles 75-1 à 75-4 du décret n°56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice.

Pour chaque acte signifié et chaque procès-verbal dressé, les huissiers facturent une somme au titre des frais de déplacement (dont le montant est fixe quelle que soit la distance parcourue).

Les sommes collectées sont mises en commun et réparties entre les huissiers en fonction des distances réellement parcourues par chaque huissier. Ce dispositif permet à un huissier rural (qui a l'obligation de se déplacer dans l'ensemble du département, actes sous monopole) de bénéficier de la compensation d'une partie du surcoût relatif aux frais exposés, tout en maintenant un tarif identique pour tous les usagers quelle que soit leur localisation.

Le décret n° 2016-1875 du 26 décembre 2016 a étendu le champ de compétences des huissiers, du département à la cour d'appel, l'obligation d'instrumenter est cependant restée au niveau du département.

En l'état actuel des textes, les règles du SCT permettent l'indemnisation des frais de transport sur l'ensemble des actes signifiés et procès-verbaux dressés quelle que soit la commune de résidence du destinataire, dès lors que celle-ci se trouve dans le ressort de la cour d'appel.

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

Il est donc proposé de pérenniser et de généraliser ces dispositifs selon des modalités qui seront concernées avec les professionnels et proportionnées aux besoins des professions intéressées.

3. DISPOSITIF RETENU

Afin de permettre d'atteindre l'objectif fixé par la loi du 6 août 2015 de mise en place d'un dispositif de péréquation et d'aide à l'installation au sein des professions soumises à la réforme de la liberté d'installation, il est proposé d'assurer un financement du FIADJ par des

contributions volontaires obligatoires (CVO) acquittées par les notaires et par les huissiers de justice et commissaire priseurs judiciaires (futurs commissaires de justice).

Par conséquent, le Gouvernement est habilité à mettre en place par ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, un dispositif de péréquation et d'aide à l'installation au sein de ces professions sur l'ensemble du territoire.

Il sera notamment précisé la nature des contributions volontaires obligatoires qui ne sont pas au nombre des contributions de toutes nature dont il appartiendrait au législateur de fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-221 QPC du 17 février 2012, cons. 21). Ces contributions demeurent en effet des créances de droit privé.

L'ordonnance précisera les conditions et modalités selon lesquelles le montant de ces contributions est arrêté. Elles seront prélevées par les organes de la profession, dans le cadre défini par le législateur, pour financer des missions d'intérêt commun à la profession. En l'espèce, il s'agira de permettre la distribution d'aides à l'installation ou au maintien de ces professionnels dans les zones géographiques déterminées par arrêté du ministre de la justice en fonction notamment du nombre de professionnels installés, du nombre de projets d'installation, et des besoins identifiés selon l'article R. 444-26 du code de commerce. Le taux et l'assiette de ces contributions seront arrêtées par le garde des Sceaux sur proposition des instances représentatives nationales des professions concernées.

L'ordonnance précisera également les missions du Fonds d'accès au droit et à la justice, notamment pour assurer la redistribution entre, d'une part, les notaires et, d'autre part, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par ces professionnels et l'accès du plus grand nombre au droit.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

En outre, le produit de la contribution volontaire obligatoire n'a pas été fixé à ce jour. Il doit donner lieu à une évaluation propre à chaque profession pour conduire à la fixation du montant dont les professionnels s'acquitteront.

A titre de comparaison, selon le dispositif proposé par un amendement, finalement retiré, lors de l'examen du projet de loi de finances 2020, il était prévu que les professionnels s'acquittent d'une contribution à hauteur de 0,5 % de la fraction de leur chiffre d'affaires excédant 300 000 euros. Le tableau ci-après rend compte d'une évaluation du produit pour l'ensemble des professions concernées.

	Nombre total d'offices de la profession (1)	Nombre total d'offices dont le Chiffre d'affaires > 300 000 euros (%)	Chiffre d'affaires total (émoluments + honoraires)	Chiffre d'affaires au-delà du seuil de 300 000 euros	Montant total de la taxe 0,5% sur la part du CA excédant 300 000 euros (2)
Notaires	4 825	92%	7 787 045 371 €	6 430 707 884 €	32 153 221 €
Huissiers de justice	1 506	72%	1 075 686 024 €	672 531 629 €	3 362 202 €
Commissaires-priseurs judiciaires	220	39%	67 531 220 €	25 618 200 €	127 987 €
Ensemble des 3 professions	6 551		8 930 262 615 €	7 128 857 713 €	35 643 410 €

(1) Ne sont pris en compte que les offices ayant déclaré une activité et dont les données sont considérées comme fiables.

(2) Y sont retirés les montants de la taxe inférieurs à 50 euros.

5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Le délai d'habilitation, à compter de la publication de la loi est d'un an. Ce délai d'habilitation de douze mois est justifié par le caractère technique du dispositif.

Le projet de loi de ratification de l'ordonnance sera déposé devant le Parlement au plus tard quatre mois après la publication de l'ordonnance.

