

**Audition publique sur le Livre vert sur la protection des intérêts financiers
communautaires et la création d'un procureur européen**

Mireille Delmas-Marty, membre du Comité de surveillance de l'OLAF, professeur à
l'Université de Paris1 (Panthéon-Sorbonne) 16 septembre 2002

Tous les pays membres de l'Union européenne ont - ou vont - ratifier la Convention de Rome créant une Cour pénale internationale (CPI), caractérisée notamment par la figure du procureur mondial.

Mais il n'y a guère de point commun - me direz-vous - entre la protection des intérêts financiers communautaires (PIF) et les crimes contre l'humanité et autres crimes internationaux.

Le point commun est qu'il s'agit dans les deux cas de droit pénal. Or l'argument de la souveraineté pénale, que l'on oppose souvent à la création du procureur européen, ne semble pas faire obstacle à celle d'un organe de poursuites *supranational* qui pourra poursuivre même des chefs d'Etats en exercice : pour ratifier la convention de Rome, il a fallu des réformes législatives, et parfois constitutionnelles, mais elles ont été faites parce que la volonté politique existait, sans que les arguments tirés de la diversité des systèmes juridiques nationaux, pourtant considérable à l'échelle mondiale, aient empêché le processus.

Il serait paradoxal que ces arguments nous arrêtent ou nous retardent quand il s'agit de protéger les intérêts financiers, qui ont un caractère vital pour l'Europe car ils commandent sa capacité d'avoir une véritable politique européenne (à l'intérieur comme à l'extérieur de la Communauté). D'autant que depuis une cinquantaine d'années, les deux cours européennes (celle de Strasbourg pour les droits de l'homme et celle de Luxembourg pour les communautés) ont développé une jurisprudence qui conduit déjà à un rapprochement des systèmes, notamment en procédure où l'opposition traditionnelle entre modèle accusatoire et inquisitoire s'est considérablement affaiblie.

C'est dire ma pleine adhésion au principe de la création d'un procureur européen. Le plus tôt sera le mieux. J'ai envie de dire aux responsables du projet : ne soyez pas trop frileux. A quoi bon annoncer (§2.3.2) que la création d'un espace commun de recherches et de poursuites en matière de PIF « ne constitue pas un commencement expérimental qui préfigurerait un quelconque devenir de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », alors que vous dites très justement (§5.1) que le procureur doit s'inscrire dans une « dynamique évolutive ».

Oui, il faut une dynamique évolutive : il semble logique, en raison des compétences communautaires déjà reconnues en la matière, de commencer par la PIF, mais il faudra sans

doute penser très vite à un organe judiciaire pour contrôler Europol, puisque telle n'est pas la mission d'Eurojust, la difficulté étant qu'il s'agit d'une liste d'infractions transnationales relevant du 3^{ème} pilier et non du 1^{er} ; il faudra également (mais la liste des infractions est encore différente) renforcer la future décision-cadre sur le mandat d'arrêt pour le transformer, d'une sorte d'extradition simplifiée en un vrai mandat d'arrêt européen, obéissant à des règles unifiées sur l'arrestation et la détention des suspects. Il faudra enfin, si l'on veut que le citoyen européen comprenne quelque chose au système pénal auquel il se trouve assujéti, rassembler les instruments juridiques dispersés entre les trois piliers en unifiant le régime des *eurocrimes*. Mais l'extension pourra se faire graduellement et la création du procureur européen peut déjà améliorer considérablement à la fois les droits des justiciables et la PIF, sous réserve de quelques modifications suggérées dans l'Avis du Comité de surveillance et dont nous voudrions souligner l'importance. Je me limiterai pour ma part à trois remarques.

La première vise le statut des procureurs délégués : nous approuvons pleinement la création d'un procureur général doté d'un statut européen d'indépendance, mais nous critiquons le fait que ses délégués gardent leur statut national. Surtout si le cumul des fonctions européennes avec des fonctions nationales était admis (c'est l'une des options envisagées). En effet l'organe européen de poursuites ne peut fonctionner de façon impartiale et efficace que si l'indivisibilité et la loyauté sont garanties. Le dédoublement de statut, à l'intérieur de cet organe, soulève le risque, en cas de conflit, que les intérêts nationaux l'emportent sur les intérêts communautaires.

La deuxième remarque concerne la chambre préliminaire européenne : s'il est vrai que l'institution du procureur renforce la garantie judiciaire des enquêtes, cette garantie ne sera complète qu'à la condition d'un contrôle exercé par un juge indépendant et impartial au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Livre vert semble considérer (§ 6.3.1) qu'une telle option « dépasserait l'ambition de la Commission ». Mais on n'est jamais trop ambitieux quand il s'agit d'améliorer l'Etat de droit. Soulignons notamment la difficulté pour un juge national de choisir la juridiction de renvoi, ce qui suppose une connaissance des différents systèmes nationaux de procédure (avec ou sans jury, avec ou sans plaider coupable) et de fond (quant au régime de la responsabilité et des peines). Confier le renvoi en jugement à un juge national supposerait que les critères du choix soient établis d'avance, ce qui semble impossible face à la complexité et à la diversité des affaires. La remarque vaut d'ailleurs aussi pour la fonction de contrôle de la régularité de l'enquête.

La troisième remarque touche précisément aux règles de procédure et de preuve : l'argument selon lequel l'unification proposée dans le *Corpus juris* pour les règles de

procédure et de preuve serait disproportionnée à l'objectif poursuivi (§6.3.4.1) nous semble peu convaincant, tant il nous apparaît au contraire nécessaire, au vu de l'expérience acquise dans notre Comité, d'adopter sans retard, dans un double souci d'efficacité et de respect des garanties des droits de la défense, des règles précises et accessibles pour les interrogatoires et les auditions. C'est pourquoi nous sommes très favorables au procès-verbal européen dont l'institution est envisagée (6.3.4.1 et 2) et qui permettrait d'unifier les conditions qui conditionnent en partie la recevabilité de la preuve.

En conclusion, je rappellerai seulement que le droit actuel juxtapose quinze régimes juridiques différents, et bientôt une trentaine ! Il fait ainsi le bonheur des criminels organisés, qui ont les moyens de s'offrir les meilleurs avocats pour faire leur *forum shopping*, et le désespoir des suspects ordinaires, coupables ou innocents, pris dans un réseau opaque et incompréhensible dont la complexité leur échappe. Vous avez l'occasion de simplifier le droit européen tout en améliorant sa légitimité et son efficacité. Y renoncer serait un échec non seulement pour l'Europe, mais aussi par rapport à la mondialisation juridique en cours qui a grand besoin d'un modèle alternatif pluraliste, à la fois efficace et protecteur des libertés, à opposer au modèle hégémonique du droit unique imposé par l'Etat le plus puissant.

Soyons ambitieux ! Sinon, à trop vouloir préserver les apparences de la souveraineté, nous n'aurons rien à opposer au risque d'hégémonie, rien d'autre qu'une souveraineté d'apparence.