

Pourtant, le respect de la dignité humaine est consacré par les articles préliminaire et 63-5 du code de procédure pénale, mais force est de constater que dans plusieurs commissariats de police, notamment en région parisienne, tant les personnes contraintes d'y séjourner pour les besoins de l'enquête que les policiers qui assurent leur surveillance sont exposés à des conditions indignes s'apparentant à un traitement inhumain et dégradant.

(15) Recomm. relatives aux conditions matérielles de garde à vue dans les services de police, du 19 juill. 2021, JO 21 juill. ; A. Ponselle et M. Afroukh, La persistance de l'indignité des conditions d'accueil dans les locaux de garde à vue, D. 2021. 1912.

(16) CE, ord. réf., 22 nov. 2021, n° 456924, D. 2021. 2137, et les obs. ; É. Senna, Locaux de garde à vue indignes : le juge des référés du Conseil d'État emboîte le pas au CGLPL, AJ pénal 2021. 598.

En application de l'article 10 de la loi du 30 octobre 2007, s'appuyant sur le contrôle diligenté dans dix-sept commissariats sur une période de neuf mois, le CGLPL a formulé, le 21 septembre 2021, sept séries de recommandations très précises relatives aux conditions matérielles de garde à vue dans les services de police¹⁵. Pour résumer, ces locaux doivent être nettoyés quotidiennement et maintenus en bon état d'entretien. Les personnes ne devraient pas y être entassées et avoir un accès aisé, permanent et autonome à des toilettes isolées et à un point d'eau potable. Il est encore indispensable de mettre à leur disposition une douche et un kit d'hygiène afin d'assurer leur hygiène corporelle, ainsi qu'un matelas et une couverture propres. D'ailleurs, il est notable que le Conseil d'État, saisi ensuite selon la procédure de référé-liberté, ait pointé des « dysfonctionnements de caractère structurel » sur tout le territoire concernant la propreté des locaux et le matériel de couchage ainsi que la fourniture de « kits d'hygiène » et de masques de protection contre la covid-19¹⁶.

PARQUET EUROPÉEN : BILAN D'UNE PREMIÈRE ANNÉE D'ACTIVITÉ

par **Paul Le Fèvre**

Avocat associé, SCP Kiejman & Marembert, membre fondateur du réseau d'avocats pénalistes européens

« DEFENSE FIRST »

Dans cette nouvelle chronique récurrente, Paul Le Fèvre partage les réalisations, les questionnements et les perspectives du parquet européen. Opérationnelle depuis un an, l'institution communique largement sur ses premiers résultats : saisies record et enquêtes transnationales font l'objet de communiqués de presse soigneusement diffusés. Mais les véritables enjeux sont à venir et résident notamment dans la réception des enquêtes menées par les juridictions nationales. La France semble quant à elle encore timide en matière de signalements, alors même qu'elle est dotée d'enquêteurs et de juridictions spécialisées dans la délinquance financière.

La mission du parquet européen, opérationnel depuis le 1^{er} juin 2021, consiste à poursuivre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne, en particulier l'escroquerie à la TVA, la fraude aux droits de douanes, le détournement de fonds européens ou encore la corruption d'agents publics ainsi que le blanchiment de ces délits¹. L'enjeu financier est colossal, le procureur européen en chef estimant ainsi, dans son éditorial du 6 juin 2022, à plusieurs dizaines de millions d'euros chaque année le coût pour les finances publiques des seules fraudes à la TVA². À l'heure où le parquet européen souffle sa première bougie, un bilan de son début d'activité s'impose, tant pour en souligner les premières réalisations que pour évoquer les questionnements qu'il suscite et les perspectives qui s'offrent à lui dans les prochaines années.

■ Les premières réalisations

Un rythme soutenu d'investigations à travers l'Europe

À un modèle reposant sur la coopération horizontale entre États européens, via des demandes d'entraide (les décisions d'enquêtes européennes) s'est substitué, pour les infractions relevant de la compétence du parquet européen, un modèle unitaire et vertical piloté depuis le siège de la nouvelle institution à Luxembourg et décliné dans chacun des États membres par les procureurs européens délégués.

Le caractère transnational du parquet européen lui permet d'épouser parfaitement la dimension, elle aussi transnationale par nature, de la criminalité organisée que la nouvelle institution entend combattre. Son fonctionnement centralisé autorise l'élaboration d'une véritable politique pénale européenne définie en totale autonomie à Luxembourg.

Ce changement de modèle a entraîné une conséquence opérationnelle majeure. Là où les enquêtes transnationales étaient la plupart du temps menées par étapes successives, dans un pays puis dans un autre, les enquêtes du parquet européen permettent désormais des investigations simultanées partout en Europe. Des arrestations

(1) Dossiers Procureur européen, c'est parti !, AJ pénal 2018. 275 s. ; Loi Parquet européen et justice pénale spécialisée, AJ pénal 2021. 63 s.

(2) www.eppo.europa.eu/en/news/editorial-how-eu-goes-offensive-fight-against-crime.

et saisies coordonnées peuvent dorénavant avoir lieu le même jour à la même heure à la fois à Madrid, Riga et Berlin. Tel est le nouveau quotidien judiciaire européen.

Ces derniers mois ont illustré cette nouvelle réalité à merveille, un nombre significatif d'investigations ayant été menées à travers l'Europe. Parmi les actions les plus récentes³, citons :

- les saisies massives opérées en Allemagne le 12 mai 2022 dans le cadre d'une fraude à la TVA à l'occasion du commerce de masques chirurgicaux et de voitures de luxe (40 millions d'euros de préjudice estimé) ;
- la saisie de quinze biens immobiliers en Roumanie le 24 mai 2022 dans le cadre d'une fraude au fonds européen dédié au développement du delta du Danube (3 millions d'euros de préjudice estimé) ;
- deux millions d'euros saisis à Venise le 21 avril, concernant une affaire de fraude aux droits de douanes évaluée à 2 millions d'euros (importation de vélos électriques depuis la Chine) ;
- les saisies, en Roumanie, dans le cadre d'une fraude aux fonds européens ayant des ramifications à Chypre, au Portugal et en Espagne et ayant donc nécessité l'implication des procureurs européens délégués de chacun de ces pays ;
- les poursuites à l'encontre de vingt et une personnes suspectées de corruption et de fraude au fonds de soutien à l'agriculture en Sicile.

L'action du procureur européen commence à porter ses premiers fruits judiciaires, puisque plusieurs affaires ont fait l'objet d'un renvoi devant des juridictions de jugement, notamment en Croatie et en Slovaquie.

Enfin, trois dossiers ont fait l'objet d'une condamnation par une juridiction de premier degré à ce jour :

- en Slovaquie le 22 novembre 2021 (3 ans d'emprisonnement avec sursis dans une affaire de falsification de documents en vue d'obtenir des fonds européens) ;
- en Allemagne, une affaire de fraude à la TVA (23 millions d'euros de préjudice estimé) a donné lieu à deux décisions de condamnation du tribunal régional de Munich les 5 avril et 25 mai 2022, les peines allant de trois ans à plus de six ans d'emprisonnement, sans compter des avoirs confisqués pour plusieurs millions d'euros ;
- enfin, en Lettonie, trois personnes ont été condamnées à des peines d'emprisonnement pour les deux premières et d'amende pour la troisième dans le cadre d'une affaire de fraude à la procédure d'attribution d'un marché public subventionné par le fonds européen agricole pour le développement rural. Le produit de la fraude (104 030 euros) a été remboursé au fonds lésé.

Une transparence à la hauteur bien qu'à parfaire

Nul ne pourra reprocher au parquet européen de ne pas communiquer sur ses actions depuis un an. Les justiciables ne peuvent que s'en féliciter, sans ignorer la dimension quelque peu promotionnelle de cette communication (que l'on peut comprendre s'agissant d'une institution nouvelle qui souhaite se faire connaître des différentes autorités nationales et des citoyens).

Différents canaux de communication permettent de s'informer de l'actualité du parquet européen. En premier lieu, les communiqués de presse diffusés régulièrement sur le site internet de l'institution pour faire état d'arrestations, de saisies d'avoirs ou encore de renvois devant une juridiction de jugement. En deuxième lieu, la communication institutionnelle que le parquet européen assure auprès des institutions de l'Union européenne, en particulier du Parlement.

La première année d'action du parquet européen a ainsi fait l'objet d'un rapport aussi complet qu'instructif⁴. Au 31 décembre 2021, il était fait état de 515 « enquêtes actives », de cinq renvois en jugement et d'une condamnation en Slovaquie. En 2021, des saisies pour un montant total de 147 millions d'euros sont intervenues à

travers toute l'Europe, portant sur des comptes bancaires, des biens immobiliers, des voitures, des bateaux, des actions. Les affaires les plus fréquentes concernent les fraudes à la TVA et aux droits de douanes ainsi que les escroqueries portant sur des fonds européens.

Pourtant, si la communication du parquet européen semble parfaitement rodée, l'heure de vérité n'est pas encore venue. L'enjeu majeur des prochains mois et années réside dans le traitement que les juridictions nationales vont réserver aux affaires présentées par le parquet européen. Sur ces 515 enquêtes actives, combien aboutiront à une condamnation pénale définitive ? Et sur ces 147 millions de saisies, combien seront définitivement confisqués ?

Les informations communiquées concernent pour l'instant essentiellement le nombre d'enquêtes ouvertes et les condamnations obtenues. À l'avenir, il sera précieux pour le citoyen européen de connaître le sort réservé aux différentes enquêtes entreprises, y compris celles ne donnant pas lieu à un renvoi. Au stade du procès, le parquet européen devra faire état

aussi bien des condamnations que des relaxes. S'agissant des condamnations, il sera utile d'indiquer les peines requises par le parquet européen (en l'état, seules les peines finalement retenues par la juridiction de jugement font l'objet d'une communication) et de préciser si un appel a été interjeté par le[s] prévenu[s].

**Sur ces 515 enquêtes actives,
combien aboutiront
à une condamnation
pénale définitive ?
Et sur ces 147 millions
de saisies, combien seront
définitivement confisqués ?**

■ Les questions

Un parquet européen trop puissant ?

Si l'on peut se réjouir, d'un certain point de vue, de l'indépendance du parquet européen par rapport aux différents États membres et des importantes prérogatives qui sont les siennes, elles ne vont néanmoins pas sans poser des questions importantes. Ainsi, le principe selon lequel tout pouvoir doit, au risque de verser dans l'abus, trouver sa limite et son tempérament dans celui d'un autre, doit conduire à s'interroger sur les mécanismes susceptibles de contrebalancer les prérogatives de cette nouvelle institution.

Les avocats de la défense seront certes en première ligne, partout en Europe, pour rappeler que toute répression, aussi légitime soit-elle, doit intervenir selon les règles de l'État de droit. Ils devront veiller à faire respecter les principes du procès équitable et obtenir du parquet européen le temps et les moyens nécessaires à l'exercice d'une défense de qualité. S'agissant d'affaires le plus souvent transnationales, une attention particulière devra être accordée à la traduction des pièces essentielles du dossier dans la

(3) Pour des ex. d'investigations du parquet européen menées en 2021, P. Le Fèvre, Les premiers pas du Parquet européen, D. 2022. 288.

(4) www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-06/_EPPO-Annual-Report-2021-SE.pdf.

langue de la personne mise en cause. Au stade du procès, outre le débat sur la culpabilité, ils devront veiller à faire respecter les principes de proportionnalité et de nécessité des peines, notamment s'agissant des mesures de confiscation qui seront requises par le parquet européen.

Nonobstant le rôle majeur que devront jouer les avocats pénalistes européens dans les prochaines années, un exercice équilibré et raisonné de ses prérogatives par le parquet européen ne sera possible qu'au moyen d'un contrôle juridictionnel effectif, non seulement au niveau national mais aussi au niveau européen. À cet égard, la CJUE aura un rôle décisif à jouer s'agissant des décisions prises par les chambres permanentes et le collège de l'institution, à Luxembourg. Dans quelle mesure et avec quelle intensité le parquet européen⁵, en particulier celles touchant aux questions de répartition des compétences entre Luxembourg et les parquets nationaux⁶ ou encore de mise en œuvre des investigations transfrontalières⁷.

On peut seulement observer, dans les premiers mois d'activité du parquet européen, une tendance certaine à marquer son territoire, au moyen notamment d'une communication offensive et de l'élaboration de « *guidelines* » (ligne directrice) consistant à interpréter certaines dispositions du règlement ayant institué le parquet européen⁵, en particulier celles touchant aux questions de répartition des compétences entre Luxembourg et les parquets nationaux⁶ ou encore de mise en œuvre des investigations transfrontalières⁷.

À ce titre, un premier conflit de compétences a surgi entre le parquet européen et l'Espagne, ce qui n'a rien d'étonnant en soi (c'est même logique). Plus étonnant en revanche a été le choix du parquet européen de prendre l'opinion publique à partie sur ce cas particulier, n'hésitant pas à critiquer la position des autorités espagnoles⁸. Or le parquet européen ne doit pas échapper, nous semble-t-il, à un devoir d'exemplarité absolue compte tenu des prérogatives colossales qu'il a entre ses mains et de la grandeur des principes dont il se réclame et ne saurait à ce titre publier un communiqué de presse chaque fois qu'une décision nationale ne lui convient pas.

Un signalement défaillant, particulièrement en France ?

L'une des clés du succès du parquet européen résidera dans sa capacité à susciter, de la part des autorités de chaque État membre, des signalements lui permettant d'ouvrir des enquêtes. C'est la raison pour laquelle il a multiplié ces derniers mois les accords de coopération avec différentes entités nationales et européennes, par exemple avec :

- la Commission européenne le 18 juin 2021 ;

- l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) le 5 juillet 2021 ;
- la banque européenne d'investissement et le fonds européen d'investissement le 7 décembre 2021 ;
- l'autorité nationale pour la transparence grecque le 10 février 2022 ;
- les douanes italiennes le 23 février 2022.

Le procureur européen a néanmoins indiqué dans son éditorial que le signalement, par les autorités nationales, des atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne demeurerait insuffisant. Il peut s'agir d'entraves délibérément opposées à l'action d'un parquet européen considéré comme illégitime (le cas de la Pologne est cité). Dans d'autres cas (la majorité), il s'agit davantage d'un manque d'habitude et d'un défaut de culture judiciaire européenne.

Pour remédier à ces difficultés, le procureur européen propose la création d'un corps d'enquêteurs spécialisés sensibilisés aux problématiques qui sont celles du parquet européen et regroupant des enquêteurs des douanes, de l'administration fiscale et des services spécialisés en matière de délinquance financière.

S'agissant de la France, elle est pour l'instant peu en vue. Outre un nombre de procureurs européens délégués étrangement réduit par rapport à ceux de la plupart des autres pays européens (4 contre 16 en Italie, par ex.), c'est le faible nombre d'enquêtes ouvertes (29 au 31 déc. 2021 contre 102 pour l'Italie) qui peut interpeller, d'autant que la France est dotée de services d'enquêtes hautement spécialisés et particulièrement aguerris en matière de délinquance en col blanc.

■ Les perspectives : vers une compétence du parquet européen en matière de droit de l'environnement ?

Les prochains mois seront riches en enseignements quant au traitement judiciaire réservé aux dossiers du parquet européen, au quantum des peines prononcées et à l'évolution de la communication de l'institution siégeant à Luxembourg. Ils seront l'occasion d'observer l'évolution du nombre d'enquêtes menées par le parquet européen en France et, plus généralement, l'amélioration (ou non) des procédures internes de détection et de signalement des atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne.

À plus long terme, la question de l'extension des compétences du parquet européen aux atteintes à l'environnement ne manquera pas de se poser. On peut aisément comprendre l'attrait de cette perspective. Le développement d'un véritable droit pénal européen de l'environnement sera la grande affaire des prochaines années, tant la thématique environnementale est désormais centrale dans nos sociétés et soulève par nature des enjeux qu'on ne peut cantonner à la sphère nationale. Il s'agit d'abord de renforcer la répression des atteintes à l'environnement au sein de chaque État et de rendre plus lisibles les infractions à l'environnement. En France, c'est l'ambition de la loi dite « Climat et résilience » du 22 août 2021⁹. Il s'agira ensuite de développer, à la charge des entreprises, des règles de conformité environnementale sur le modèle de ce qui existe depuis quelques années en matière de lutte contre la corruption. Il s'agira enfin d'assurer une véritable répression coordonnée des atteintes environnementales à l'échelle du continent.

Dans ce contexte, le parquet européen et son périmètre d'intervention transnational apparaissent particulièrement adaptés à ces nouveaux impératifs. Le Parlement européen appelle de ses vœux une telle extension de compétence¹⁰, tout comme le procureur européen français Frédéric Baab¹¹. Elle figurera sans doute en bonne place dans l'agenda des institutions européennes dans les mois et années à venir.

(5) Règl. UE 2017/1939 du 12 oct. 2017.

(6) Décis. du collège des procureurs européens, du 21 avr. 2021.

(7) Décis. du collège des procureurs européens, du 26 janv. 2022.

(8) Communiqués de presse du parquet européen des 28 et 30 mars 2022.

(9) L. n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(10) Résol. du Parlement européen du 20 mai 2021 sur la responsabilité des entreprises dans les dommages causés à l'environnement.

(11) J.-B. Jacquin, Crime contre l'environnement : un défi pour le parquet européen, Le Monde, 18 janv. 2022.