



PROJET DE LOI
RELATIF AU PARQUET EUROPÉEN ET À LA JUSTICE PÉNALE SPÉCIALISÉE

Commission des lois

**Rapport n° 335 (2018-2019) de Philippe Bonnacarrère (Union centriste – Tarn),
déposé le mercredi 19 février 2020**

Réunie le mercredi 19 février 2020 sous la présidence de Philippe Bas, président, la commission des lois a adopté, sur le rapport de Philippe Bonnacarrère, le projet de loi n° 238 (2019-2020) relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée.

Ce projet de loi comporte trois types de mesures :

- son titre I^{er} modifie le code de procédure pénale afin de tirer les conséquences de la création du Parquet européen et de préciser dans quel cadre procédural travailleront les **procureurs européens délégués** ;
- le titre II étend les compétences des **parquets nationaux spécialisés**, propose de créer un **pôle spécialisé dans le contentieux environnemental** dans le ressort de chaque cour d'appel et fixe des règles destinées à régler les conflits de compétences entre juridictions ;
- le titre III comporte des dispositions diverses qui procèdent à des adaptations dans le code de procédure pénale, auxquelles s'ajoutent deux mesures de fond.

Lors de ses travaux, la commission a adopté **seize amendements** visant notamment à **préciser les règles applicables aux procureurs européens délégués**, à **compléter les dispositions relatives à l'interdiction de paraître dans les transports publics pour rendre cette mesure opérationnelle** et à supprimer une demande d'habilitation afin d'autoriser directement les ordres professionnels des commissaires de justice et des notaires **à percevoir, auprès de leurs membres, des contributions destinées à financer des aides à l'installation ou au maintien des professionnels.**

Le procureur européen délégué, une institution originale en droit français

Le règlement (UE) 2017/1939 du 12 octobre 2017 a institué un Parquet européen chargé de poursuivre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Dans chaque État membre, au moins deux procureurs européens délégués doivent être désignés afin de conduire, sur le plan opérationnel, les enquêtes et de représenter le ministère public devant les juridictions de jugement.

Une structure hiérarchisée

Pour assurer son indépendance par rapport aux autorités nationales, le projet de loi prévoit que le procureur européen délégué soit **placé en-dehors de la hiérarchie du parquet français** : il n'est pas tenu de mettre en œuvre les orientations de politique pénale fixées par le garde des sceaux, ni les instructions données par le procureur général près la cour d'appel.

Il met en œuvre, en revanche, les **orientations arrêtées par le collège du Parquet européen** et applique, le cas échéant, ses instructions dans un dossier particulier.

Des prérogatives étendues

Les procureurs européens délégués peuvent exercer les prérogatives reconnues, en droit français, au procureur de la République, mais aussi **prendre des mesures qui relèvent, habituellement, de la compétence du juge d'instruction**, par exemple prononcer une mise en examen.

L'organisation d'un Parquet européen hiérarchisé n'est pas compatible avec le statut du juge d'instruction, qui garantit son indépendance et lui interdit de recevoir des instructions. Pourtant, les nécessités de l'enquête, dans les affaires graves ou complexes notamment, peuvent justifier de recourir à des actes réservés au juge d'instruction (écoutes prolongées, placement en détention provisoire...). C'est pourquoi le **procureur européen délégué pourra conduire les investigations en se situant soit dans le cadre procédural de l'enquête préliminaire (ou de l'enquête de flagrance), soit dans le cadre procédural de l'instruction, soit dans ces deux cadres successivement**.

Cette **construction inédite** et pragmatique permet de satisfaire aux exigences du droit de l'Union européenne tout en apportant des modifications d'ampleur limitée au code de procédure pénale puisque ce sont les règles de procédure habituelles, propres à l'enquête ou à l'instruction, qui s'appliqueront.

Des garanties protectrices des droits des personnes

Les personnes mises en cause dans la procédure jouiront de l'ensemble des droits qui leur sont garantis par le code de procédure pénale. Dans le cadre de l'instruction, elles pourront notamment être assistées par un avocat, demander des actes, ou encore former un recours devant la chambre de l'instruction.

Dans le cadre de l'instruction, le **procureur européen délégué ne pourra prendre seul les mesures les plus attentatoires aux libertés** (assignation à résidence avec surveillance électronique, placement en détention provisoire) : il lui faudra saisir le juge des libertés et de la détention (JLD) pour obtenir que ces mesures soient prises. Il pourra en revanche placer la personne mise en cause sous contrôle judiciaire, cette décision étant cependant soumise à une possibilité de recours devant le JLD puis devant la chambre de l'instruction.

L'ensemble des affaires seront jugées par les **juridictions parisiennes** (tribunal judiciaire et cour d'appel), ce qui devrait permettre de spécialiser certains magistrats sur ce contentieux spécifique.

Une meilleure spécialisation de nos juridictions pénales

Depuis plusieurs décennies, le législateur a fait le choix de spécialiser des juridictions répressives dans le traitement de certains contentieux, dans le but de traiter avec plus d'efficacité des dossiers techniques ou complexes ou de lutter avec plus de vigueur contre des formes graves de délinquance.

À Paris et Marseille ont ainsi été créés des pôles compétents en matière sanitaire et environnementale (en 1994) puis des pôles compétents en matière d'accidents collectifs (2011). En 2004, ont été créées neuf juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), compétentes en matière économique et financière ainsi que pour la criminalité et la délinquance organisées. Plus récemment, des parquets nationaux ont été institués : parquet national financier (PNF) en 2013 et parquet national antiterroriste (PNAT) en 2019.

Le titre II du projet de loi propose des dispositifs destinés à régler les conflits de compétences qui peuvent surgir entre ces juridictions spécialisées et les autres juridictions. Il procède à des aménagements relatifs au PNF et au PNAT et tend à spécialiser certaines juridictions sur le contentieux environnemental afin de mieux réprimer ces infractions.

La commission des lois a approuvé les dispositions de ce titre II, auquel elle n'a apporté que des modifications rédactionnelles et des précisions concernant leur application outre-mer.

Résoudre les conflits de compétences

Si les procureurs généraux peuvent aisément résoudre, en exerçant leur pouvoir hiérarchique, les conflits de compétences qui peuvent apparaître entre deux procureurs de la République situés dans le ressort d'une même cour d'appel, la situation est plus complexe en cas de conflit entre des parquets relevant de cours d'appel différentes.

Le Sénat avait souhaité par le passé qu'une solution soit trouvée, par la voie législative, pour trancher ces conflits de compétences. L'article 4 du projet de loi répond à cette attente, en donnant la priorité au parquet disposant de la compétence territoriale la plus étendue, liée à un plus haut degré de spécialisation.

Étendre les compétences du PNAT et du PNF

Le projet de loi ajuste les compétences du PNAT afin d'en faire l'interlocuteur de la Cour pénale internationale (CPI) en matière d'entraide judiciaire et de lui attribuer une compétence en matière de **crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation**.

De son côté, le PNF se voit reconnaître une compétence nouvelle dans le domaine des **pratiques anticoncurrentielles** (ententes, abus de position dominante, abus de dépendance économique notamment) prévues par le code de commerce.

Spécialiser des juridictions sur les infractions environnementales

Le projet de loi tend à spécialiser, dans le ressort de chaque cour d'appel, **un tribunal judiciaire sur les délits prévus par le code de l'environnement, dans les affaires qui apparaissent complexes**. Cette mesure d'organisation pourrait permettre de lutter plus efficacement contre ces infractions à condition que les tribunaux ainsi désignés parviennent à trouver leur place parmi les autres juridictions spécialisées.

En complément, il est proposé d'autoriser la conclusion de **conventions judiciaires d'intérêt public** (CJIP) en matière environnementale. Déjà prévues pour les affaires de corruption ou de fraude fiscale, ces conventions, négociées avec le parquet, permettent d'imposer à une personne morale une amende d'intérêt public, qui peut atteindre un montant élevé, un plan de mise en conformité et une réparation du préjudice causé.

Des dispositions diverses mêlant règles de procédure et mesures de fond

Le titre III du projet de loi, plus hétérogène, rassemble diverses mesures, de portée variable, qui touchent au droit pénal et à la procédure pénale, mais qui intéressent aussi certaines professions du droit.

Des ajustements apportés au code de procédure pénale

Le projet de loi tire les conséquences de plusieurs décisions prises par le Conseil constitutionnel à l'occasion de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Il revient sur une jurisprudence de la Cour de cassation et corrige des malfaçons issues de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019.

La mesure la plus notable consiste à permettre au procureur de la République d'autoriser, par voie d'instruction, les officiers et agents de police judiciaire à requérir des personnes qualifiées, afin de procéder à des examens médicaux ou psychologiques. En l'absence de dispositions légales, la Cour de cassation a estimé que chacune de ces réquisitions devait être autorisée par le procureur, ce qui a alourdi les procédures.

La commission des lois a approuvé cette mesure de simplification, estimant qu'elle permettrait aux procureurs de la République de se concentrer sur le contrôle des actes d'enquête les plus importants et qu'elle allègerait le nombre de demandes adressées à des parquets souvent débordés. Elle a adopté une mesure de simplification complémentaire, en permettant aux procureurs de la République de délivrer des instructions générales pour autoriser les officiers et les agents de police judiciaire à demander que leur soient remises les informations issues d'un système de vidéoprotection.

Une nouvelle peine complémentaire

Le projet de loi propose d'instaurer une **peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports publics**. Cette disposition figurait déjà dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) mais a été censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'un « cavalier législatif ».

Cette mesure permettrait de lutter contre la récidive dans des affaires de vol à la tire ou d'attouchements sexuels commises notamment dans le métro parisien, mais qui peuvent se produire aussi dans les réseaux de transport collectif des autres grandes villes de France. Elle se veut une réponse à l'accroissement du nombre de vols à la tire dans les transports en commun à Paris (+ 40 % en 2019). Sur 50 000 infractions de ce type recensées dans la capitale, près de 31 000 ont été commises dans les transports en commun.

Le financement d'un fonds destiné à certains professionnels du droit

Le projet de loi comporte enfin une demande d'habilitation pour autoriser le Gouvernement à réformer par ordonnance, dans un délai d'un an, le fonds interprofessionnel d'accès au droit et à la justice (FIADJ), destiné à financer des aides à l'installation ou au maintien de professionnels appartenant à diverses professions juridiques.

L'objectif est, en premier lieu, de définir les modalités d'abondement de ce fonds par des **contributions volontaires obligatoires (CVO)** à la charge des professionnels. En second lieu, il s'agirait de recentrer le fonds sur **les seules professions de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire**¹, et de lui assigner désormais pour seule mission d'**assurer la présence de ces professionnels sur l'ensemble du territoire**, grâce à une redistribution interne à chaque profession.

La réforme envisagée **répond aux principales objections formulées naguère par le Sénat** à l'encontre de la création du FIADJ. Par souci de simplicité, la commission a préféré **supprimer l'habilitation** à légiférer par ordonnance et **autoriser les ordres professionnels** des notaires et des futurs commissaires de justice à percevoir des CVO, dont l'assiette et le taux seraient fixés par le garde des sceaux sur leur proposition et après avis de l'Autorité de la concurrence, pour financer des aides destinées à leurs membres.

¹ Ces deux dernières professions doivent fusionner à compter du 1^{er} juillet 2022.