



INTERVENTION DU PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ÉTAT LORS DE LA IV^e RÉUNIO ANNUELLE DU RÉSEAU DES PROCUREURS GÉNÉRAUX.

“DE LA RECOMMANDATION (2000) 19 AU MINISTÈRE PUBLIC EUROPÉEN”

Rome – l'Italie
27 mai 2011.-

Chers amis et chers confrères,

Nombreux sont les intervenants dans cette table ronde et les thèmes soumis à notre appréciation et nous disposons de peu de temps. Pour ces motifs, je me permettrais de développer directement la partie substantive de mon intervention, après avoir transmis mes plus sincères remerciements au *Procuratore Generale de la Corte Suprema di Cassazione di Roma*, mon cher ami Vitaliano Esposito, pour m'offrir la possibilité de m'adresser à tous et de profiter de ces jours dans la magnifique et immortelle cité romaine.

Je tiens à commencer en soulignant ce que je considère le message fondamental de mon intervention : nous nous trouvons à un stade historique dans l'évolution du Ministère Public et, précisément pour cela, nous ne pouvons laisser passer les opportunités que les temps nous offrent pour permettre à nos Institutions de sortir fortifiées de cette période de changement dans laquelle nous sommes immergés.



Depuis la base solide que le Conseil de l'Europe nous offrait à tous à l'aube du nouveau siècle jusqu'au futur passionnant des possibilités que le Traité de Lisbonne nous présente, le moment est venu d'avancer courageusement et de façon décidée pour savoir nous adapter aux nouveaux défis que le temps nous lance et pour tirer au maximum profit des possibilités institutionnelles que le cadre intégrateur européen nous ouvre, tout en sauvegardant l'essence fondamentale du devoir qui nous revient en qualité de Ministère Public. Je pense fermement que ceux qui, comme nous, ont la responsabilité de diriger des institutions directement affectées par ces nouveaux horizons, ont précisément pour cela l'obligation de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour, tout d'abord, ne pas être un frein dans la tendance évolutive marquée et, si possible, nous constituer en agents moteurs de celle-ci.

Comme je le dis, je vois cette opportunité comme un pas de plus dans une évolution qui s'est constamment maintenue tout au long des dernières décennies, ce qui suppose une tendance fermement consolidée et non soumise aux vellétés opportunistes basées sur le court terme.

L'Europe est passée de perdre de son sang dans des guerres que nous pouvons seulement qualifier de fratricides – en réalité, toute guerre entre Européens mérite d'être qualifiée de guerre civile –, à s'embarquer dans l'un des processus les plus passionnants et inédits de l'histoire politique de l'Humanité. Comme l'a souligné Robert Cooper (*The Breaking of Nations*, Atlantic Books, 2004), si Westfalia a marqué la naissance de l'État moderne, le Traité de Rome suppose celle de l'État postmoderne, un effort conscient pour aller outre que l'État-nation traditionnel.



Cet État postmoderne requiert, pour être tel, un renforcement adéquat de la partie pour laquelle jusqu'à ce jour, une attention mineure a été portée : le domaine judiciaire et, pour ce qui nous concerne aujourd'hui, le renforcement des Ministères Publics dans sa dimension européenne.

Bien que la possibilité de créer un Parquet Européen constitue l'exemple le plus clair de ce qui précède, je souhaite également préciser qu'il n'est pas le seul. D'autres initiatives se sont présentées tout au long de ces années, ce qui démontre clairement que le processus intégrateur européen pénètre également dans ce domaine judiciaire, qu'il y a peu était complètement blindé par les États membres, protecteurs d'une si importante facette de leur souveraineté.

Coïncidant avec la Recommandation (2000) 19 du Conseil de l'Europe, les États membres de l'UE ont décidé de pourvoir leurs organes judiciaires d'un instrument fondamental comme le fut la Convention 2000, dans laquelle la communication directe entre autorités judiciaires devenait la règle de base pour la coopération. Peu de temps après, les premiers instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle commençaient à immerger, notamment avec la Décision-cadre relative au Mandat d'Arrêt Européen et aux Procédures de Remise de 2002, qui changea et améliora la perspective de la coopération entre autorités judiciaires. Sur cette même lignée, nous assistons aujourd'hui avec intérêt à la tentative de culminer avec succès l'approbation d'un instrument, le Mandat d'Enquête Européen, qui peut s'avérer cruciale pour passer définitivement, sans doute, au nouveau paradigme de la reconnaissance mutuelle en matière de coopération, laissant ainsi les traditionnelles commissions rogatoires comme une chose purement résiduelle au niveau de l'Union.



Je pense que nous devons être conscients, avec une fierté légitime, que nous, les Ministères Publics européens, avons été les pionniers dans cette tendance, en accompagnant les améliorations continues sur le plan processuel avec les changements structuraux et institutionnels qui s'affirmaient nécessaires pour récolter tous les fruits possibles. La simple existence de ce Réseau, encouragé et protégé par notre très cher ami Jean-Louis Nadal, est une bonne preuve de cela, tout comme le développement, impensable il y a quelques années, du mécanisme du Forum Consultatif, qui prochainement célèbrera sa troisième réunion sous la direction du Ministère Public hongrois et qui a déjà annoncé la suivante pour le mois de décembre et qui sera dirigée par le Ministère Public polonais.

Suite à ce qui a été énoncé, je ne peux que souligner le rôle important joué et que continuera de jouer, Eurojust. L'art. 85 du TFUE fournit la base pour un développement qui complète le chemin déjà entamé par la nouvelle Décision d'Eurojust de 2008, ce qui finalement terminera de le consolider comme étant le réel organe de coopération judiciaire au sein de l'UE.

À cet effet, je pense que nous avons devant nous deux défis de premier ordre. Le premier est précisément associé au développement d'Eurojust et aux opportunités qui s'ouvrent face aux pouvoirs renforcés prévus dans le TFUE, notamment par la nouveauté apportée par la possibilité d'Eurojust de se constituer comme le réel organe de décision dans la résolution des conflits de juridiction au sein de l'UE.

Néanmoins, il est aussi vrai que la structure actuelle et la nature actuelle



d'Eurojust ne sont pas appropriées pour permettre ce saut qualitatif concernant ses fonctions. Eurojust est né comme un organe intergouvernemental, propre du troisième pilier, et lui attribuer des pouvoirs de décision de cette importance requerra, indéfectiblement, que cela soit dûment appuyé par une intégration claire dans le domaine du Pouvoir Judiciaire, de façon à justifier qu'il puisse dicter des résolutions obligatoirement applicables par les diverses juridictions nationales. Cet engagement devra être suivi de très près par les Ministères Publics des divers États membres, car, comme il convient de le rappeler, Eurojust réunit, dans la pratique, les autorités d'enquête judiciaire de l'UE et celles-ci, pour la plupart, sont les Parquets d'où proviennent les différents Membres Nationaux composant Eurojust.

Le second défi important est défini par le vrai saut qualitatif offert par le Traité de Lisbonne dans son art. 86 du TFUE : la création potentielle d'un Parquet Européen. Comme je l'ai déclaré dans divers forums tout au long de ces dernières années, les différences de nature, de domaine et de pouvoirs entre Eurojust et le Parquet Européen sont telles que seulement grâce à un saut qualitatif exemplaire, nous pourrions passer des articles 82 et 85 (amélioration de la coopération basée sur le principe de reconnaissance mutuelle et le renforcement d'Eurojust) à l'article 86 (Création d'un vrai Parquet Européen). Par conséquent, je ne partage pas les positions de ceux qui prétendent arriver au Parquet Européen en renforçant les pouvoirs d'Eurojust. Ce dernier point peut sans doute être nécessaire, mais sa réalisation ne nous mènera jamais au Parquet Européen, car le renforcement d'Eurojust sera obligatoirement quantitatif et le saut à l'article 86, comme je le dis, est qualitatif dans sa nature.

Il existe de nombreuses raisons de type théorique permettant de défendre la



nécessité de créer un Parquet Européen (renforcement de l'espace judiciaire européen, visibilité du processus de construction de l'Europe, etc.), mais dans l'immédiat je souhaite mentionner des arguments éminemment pratiques, tirés de l'actualité récente.

Certaines personnes présentes se souviendront du scandale mis à nu au Parlement Européen sur le supposé groupe de lobby anglais qui a vraisemblablement permis à certains membres du Parlement d'obtenir ou d'accepter des sommes d'argent pour leurs services. Il s'agit d'un exemple parfait de l'inadéquation absolue du cadre actuel, du moins en théorie, dans lequel l'Office Européen de Lutte Antifraude (intégrée dans la Commission Européenne), l'OLAF mène des enquêtes à caractère administratif pour les transmettre aux juridictions nationales après que des indices à responsabilité pénale aient été détectés.

Dans le cas que je vous commente, l'OLAF a commencé ses investigations, même s'il est dès le début clair que, dans certains cas, l'existence d'un composant pénal évident est plus que probable. Certaines juridictions nationales ont ouvert parallèlement des dossiers pénaux, qui devront obligatoirement s'alimenter des enquêtes – comme je l'ais précisé précédemment « vraisemblablement » administratives – menées à bien par l'OLAF. Et comme si cela n'était pas suffisant, Eurojust est intervenu et a ouvert un dossier face à l'existence potentielle de conflits de juridiction et, selon ce qui m'a été rapporté, Eurojust et OLAF ont décidé de créer une sorte de groupe de travail pour coordonner les activités d'investigations de ce dernier associées aux affaires judiciaires pour lesquelles Eurojust serait compétent concernant leur coordination.



Un panorama qui laisse à désirer d'un point de vue de la clarté nécessaire dans la division des fonctions et qui ne semble pas destiner à accroître l'efficacité dans la poursuite des affaires ouvertes. Ne serait-il sans doute pas plus raisonnable que l'affaire, étant donné qu'il s'agit d'un cas dans lequel vraisemblablement pourraient être affectés les intérêts financiers de l'UE, soit dirigée depuis le début par un Parquet Européen, qui reposerait sur le travail et l'expérience acquis par l'OLAF comme s'il s'agissait d'une police judiciaire ou financière ? Cela n'éviterait-il pas ainsi des procédures doubles coûteuses et cela ne permettrait-il pas de gagner une clarté pour toutes les personnes concernées, y compris bien entendu pour les présumés responsables qui sauraient dès le début à quel type de procédure et de responsabilité ils feraient face ? Je vois avec satisfaction que ces interrogations font écho parmi les membres du Parlement, et quelques groupes politiques représentés dans ce dernier ont haussé leur voix pour, concernant le cas que je vous commente, insister sur le besoin d'instaurer sérieusement un Parquet Européen.

Pour conclure et fermer la boucle, permettez-moi une dernière réflexion : le nouvel organe sera inédit et révolutionnaire, mais ne cessera pas d'être un Ministère Public. Toutes les dispositions que la Recommandation (2000) 19 prévoyait savamment pour tout Ministère Public au sein de l'Europe redeviennent donc pleinement applicables. Nous, le Ministère Public espagnol, déclarons fermement que le Parquet Européen doit être indépendant et que les dispositions établies dans le paragraphe 11 de la Recommandation devront être appliquées, à savoir, que les « mesures effectives garantissant que les membres des Ministères Publics puissent remplir leurs missions et leurs responsabilités sans ingérences injustifiées » devront être adoptées ; tout comme dans le paragraphe 16 portant sur le besoin « *de garantir la possibilité de poursuivre pénalement sans entraves les agents de l'État et les autorités pour les délits commis par*



eux ».

Dans le document des conclusions sur le Parquet Européen que nous avons publié en 2009, nous avons signalé littéralement que « *Le Parquet Européen devrait agir indépendamment des États membres que des Institutions et des Organes de l'Union Européenne. Son intervention doit être régie par le principe d'impartialité concernant toutes les parties qui interviennent* ».

C'est l'unique façon pour permettre au Parquet Européen d'exercer sa fonction et qu'il le fasse non comme un corps étranger incrusté dans le système judiciaire pénal des États membres de l'Union, mais comme une conséquence naturelle d'un processus d'évolution enchaîné avec toutes les avancées et conquêtes obtenues pour les Ministères Fiscaux au cours des années.

Comme je le disais au début de mon intervention, une bonne partie des changements survenus se sont réalisés presque par inadvertance, sans doute en conséquence de ce que des auteurs comme Paul Seabright (*The Company of Strangers*, Princeton University Press, 2004) appellent la « vision de tunnel », cette capacité des agents individuels à contribuer à des effets globaux sans être pleinement conscients des conséquences de leurs apports. Aujourd'hui, en revanche, l'énorme saut que suppose la mise en marche du Parquet Européen exigera une vision d'avenir et des décisions spécifiques. Certaines seront entre nos mains, d'autres appartiendront aux instances supérieures au sein de nos systèmes respectifs. En tout état de cause, j'espère que nous serons tous à la hauteur du défi que nous devons relever.



Fiscalía General del Estado

Merci beaucoup.