

# L'application du mandat d'arrêt européen par Eurojust et le Parquet européen

Aziz En-nefkhaoui

Volume 34, Number 2, 2021

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1098438ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1098438ar>

[See table of contents](#)

## Publisher(s)

Société québécoise de droit international

## ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

## Cite this article

En-nefkhaoui, A. (2021). L'application du mandat d'arrêt européen par Eurojust et le Parquet européen. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 34(2), 23–53. <https://doi.org/10.7202/1098438ar>

## Article abstract

This contribution aims to demonstrate the importance of analyzing the role of the Eurojust and the European Public Prosecutor's Office in the facilitation and coordination of the execution of European arrest warrants in order to understand the degree of evolution of the space of justice and law. The interest in placing these actors at the heart of our study lies in the possibility of questioning the effectiveness of the European arrest warrant by analyzing the actors who concretely contribute to it. Thus, after tracing the various stages of the decision-making process that led to the creation of Eurojust and the European Public Prosecutor, our study focuses specifically on the application of the European arrest warrant by these actors. This analysis offers us the possibility of demonstrating their limited participation in the effectiveness of the normative instrument.

# L'APPLICATION DU MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN PAR EUROJUST ET LE PARQUET EUROPÉEN

*Aziz En-nefkhaoui\**

Cette contribution a pour objet de démontrer l'importance d'analyser le rôle d'Eurojust et du Parquet européen dans la facilitation et la coordination de l'exécution des mandats d'arrêt européens afin de comprendre le degré d'évolution de l'espace de justice et du droit. L'intérêt de placer ces acteurs au cœur de notre étude réside dans la possibilité d'interroger l'effectivité du mandat d'arrêt européen en analysant les acteurs qui y contribuent concrètement. Ainsi, après avoir retracé, dans ses différentes étapes, le processus décisionnel ayant abouti à la création d'Eurojust et le procureur européen, notre étude se focalise spécifiquement sur l'application du mandat d'arrêt européen par ces acteurs. Cette analyse nous offre la possibilité de démontrer leur participation limitée à l'effectivité de l'instrument normatif.

This contribution aims to demonstrate the importance of analyzing the role of the Eurojust and the European Public Prosecutor's Office in the facilitation and coordination of the execution of European arrest warrants in order to understand the degree of evolution of the space of justice and law. The interest in placing these actors at the heart of our study lies in the possibility of questioning the effectiveness of the European arrest warrant by analyzing the actors who concretely contribute to it. Thus, after tracing the various stages of the decision-making process that led to the creation of Eurojust and the European Public Prosecutor, our study focuses specifically on the application of the European arrest warrant by these actors. This analysis offers us the possibility of demonstrating their limited participation in the effectiveness of the normative instrument.

El objetivo de esta contribución es demostrar la importancia de analizar el papel de Eurojust y de la Fiscalía Europea en facilitar y coordinar la ejecución de las órdenes de detención europeas, con el fin de comprender el grado de evolución del espacio de justicia y del derecho. El interés de situar a estos actores en el centro de nuestro estudio radica en la posibilidad de cuestionar la eficacia de la orden de detención europea analizando concretamente a los actores que contribuyen a ella. Así, tras rastrear las distintas etapas del proceso decisorio que condujo a la creación de Eurojust y de la Fiscalía Europea, nuestro estudio se centra específicamente en la aplicación de la orden de detención europea por parte de estos actores. Este análisis nos ofrece la oportunidad de demostrar su limitada participación en la eficacia del instrumento normativo.

---

\* Enseignant-chercheur à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université Hassan II Casablanca.

Les 15 et 16 octobre 1999, à Tampere en Finlande, les chefs d'États et de gouvernements ont tenté d'examiner la possibilité de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) évoqué par le *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes et certains axes connexes (Traité d'Amsterdam)*<sup>1</sup>. Cette réunion a abouti à l'adoption des conclusions jugées cohérentes avec cet objectif<sup>2</sup>. Le Conseil européen de Tampere estime que :

La procédure formelle d'extradition devrait être supprimé entre les Etats membres pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive et remplacée par un simple transfèrement de ces personnes, conformément à l'article 6 du traité UE. Il convient également d'envisager des procédures accélérées d'extradition, sans préjudice du droit à un procès équitable<sup>3</sup>.

Le programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales, adopté par le Conseil de l'Union européenne le 30 novembre 2000, mentionnait également la question de l'exécution mutuelle des mandats d'arrêt<sup>4</sup>.

La Commission européenne a fait des propositions en ce sens; elle a ainsi présenté au Conseil de l'Union européenne une proposition de *Décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (Décision-cadre)*, qui « apparaît comme un formidable espoir pour l'Europe »<sup>5</sup>. Le texte a été adopté en un temps record, et entériné le 13 juin 2002<sup>6</sup>. La rapidité à laquelle a été adoptée la *Décision-cadre* n'est pas due uniquement à la confiance qui règne dans l'Union européenne (UE), mais aussi aux tragiques attentats du 11 septembre 2001 qui ont considérablement accéléré le processus. Ainsi, seulement dix jours après les attentats, et pour être plus précis le 21 septembre 2001, le Conseil adopte un plan de lutte contre le terrorisme préconisant l'adoption du mandat d'arrêt européen. Le 25 septembre 2001, la Commission présente une proposition de *Décision-cadre*<sup>7</sup>. Les négociations ont connu un blocage imputable au gouvernement italien, qui a été dépassé au bout de cinq jours, lors de la rencontre à Rome, le

<sup>1</sup> *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes et certains axes connexes*, 2 octobre 1997, 2700 RTNU 161 (entrée en vigueur : 1 mars 1999) [*Traité d'Amsterdam*]. L'ancien article 29 de ce traité consacre l'expression « d'espace de liberté, de sécurité et de justice ».

<sup>2</sup> *JurisClasseur Droit international*, « Union européenne - Histoire de la construction européenne », fasc 161-1 par Gérard Saulier et Olivier Descamps au n° 93.

<sup>3</sup> Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la présidence, n° 35. [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_fr.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm).

<sup>4</sup> CE, *Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale*, Doc COM(2000)495 final (2000). Voir *JurisClasseur Europe*, « Reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne », 1<sup>er</sup> mai 2009, fasc 2720 par Anne Weyembergh.

<sup>5</sup> Marie-Elisabeth Cartier, « Rapport introductif » dans Marie-Elisabeth Cartier, dir, *Le mandat d'arrêt européen*, Bruxelles, Bruylant, 2005 à la p 19.

<sup>6</sup> CE, *Décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres*, [2002] JO, L 190/1 [*Décision-cadre du 13 juin 2002*].

<sup>7</sup> CE, *Proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres*, [2001] JO, C 332 E/18.

11 décembre 2001, entre le premier ministre belge et le président du Conseil italien. Elles ont abouti en un temps record à l'adoption définitive de l'instrument normatif le 13 juin 2002. La *Décision-cadre* du 13 juin 2002 est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Qualifié de « révolution copernicienne dans le droit de l'extradition »<sup>8</sup>, l'instrument juridique est défini comme « une décision judiciaire émise par un État membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre État membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure privative de liberté »<sup>9</sup>. Il remplace, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la *Convention européenne d'extradition* du 13 décembre 1957 et ses protocoles et les procédures d'extradition au sein de l'Union européenne<sup>10</sup> (la *Convention du 10 mars 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne*, la *Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne* et le chapitre 4 du titre III de la *Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*)<sup>11</sup>. La *Décision-cadre* met donc fin à « l'empilement de textes dont l'Union européenne était devenue friande »<sup>12</sup>, à tel point qu'Emmanuel Barbe a qualifié ces textes de « mille feuilles juridiques »<sup>13</sup>. Les conventions de 1995 et 1996 restent cependant en vigueur pour être utilisées, par exemple, par les États membres ayant exclu l'application du mandat d'arrêt européen aux faits antérieurs à une certaine date. Les autres conventions ou arrangements en vigueur au moment de l'adoption de la *Décision-cadre* restent également applicables entre États membres dans la mesure où ils permettent de simplifier ou de faciliter davantage les procédures de remise.

Cependant, la légalité de la *Décision-cadre* a été contestée par la Cour d'arbitrage belge, dans le cadre d'un recours préjudiciel devant la Cour de justice des Communautés européennes au sujet de la loi de transposition belge du 19 décembre 2003. Pour l'*Advocaten voor de Wereld*, la nature même de la *Décision-cadre* de 2002 est remise en cause puisque le mandat d'arrêt européen aurait dû être mis en œuvre par une convention conformément à l'article 34 du *Traité sur l'Union européenne*<sup>14</sup> (*TUE* ou *Traité de Maastricht*) qui prévoit que les décisions-cadre visent à rapprocher

<sup>8</sup> Jean Pradel, « Un premier pas vers une révolution copernicienne dans le droit français de l'extradition » (2004) 20 *Dalloz* 1392.

<sup>9</sup> *Décision-cadre* du 13 juin 2002, *supra* note 6, art 1.

<sup>10</sup> Samuel Lainé, « Le mandat d'arrêt européen, Présentation et aspects pratiques » (2006) *Actualité juridique pénale* 9; Louis Dubouis et Claude Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2015 à la p 65.

<sup>11</sup> Voir notamment Antoine Mégie, « Extradier dans l'Union européenne au nom de la lutte contre le terrorisme : l'application du mandat d'arrêt européen » dans Emmanuelle Saulnier-Cassia, dir, *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014, 129.

<sup>12</sup> Michel Massé, « La décision-cadre » dans Cartier, *supra* note 5, 47 à la p 49.

<sup>13</sup> Emmanuel Barbe avec la collaboration de Hervé Boullanger, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne. Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, Paris, La Documentation française, 2002.

<sup>14</sup> *Traité sur l'Union Européenne*, 7 février 1992, 1757 RTNU 267 (entrée en vigueur : 1 novembre 1993), art 34 [TUE].

les législations de droit pénal matériel (c'est-à-dire des éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables) des États membres. La suppression du contrôle de la double incrimination était également remise en cause, dans la mesure où elle est incompatible avec le principe de légalité en matière pénale et le principe d'égalité et de non-discrimination.

La Cour de justice a rejeté les arguments soulevés par la Cour d'arbitrage pour confirmer la validité de la *Décision-cadre*, dans un arrêt rendu le 3 mai 2007<sup>15</sup>. Elle a jugé que si le mandat d'arrêt européen avait pu certes faire également l'objet d'une convention, le Conseil pouvait tout autant choisir l'instrument juridique de la *Décision-cadre*, dès lors que les conditions d'adoption d'un tel acte étaient réunies. La suppression partielle du contrôle de la double incrimination a également été jugée conforme aux principes de légalité et de non-discrimination.

La *Décision-cadre* s'inscrit dans un processus politique plus ancien<sup>16</sup>, dans le cadre duquel le *Traité de Maastricht*, maintenu par le *Traité d'Amsterdam*, a réservé un pilier à part pour la coopération intergouvernementale, baptisée « troisième pilier », qui regroupe des questions de « justice et affaires intérieures »<sup>17</sup>. Or, le *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*<sup>18</sup> (*Traité de Lisbonne*), entré en vigueur en 2009, supprime la structure en piliers et intègre la coopération policière et judiciaire pénale dans le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*<sup>19</sup> (*TFUE*), c'est-à-dire dans l'ancien *Traité instituant la Communauté européenne*<sup>20</sup> (*TCE*) ou « premier pilier ». La constitution de l'ELSJ est ainsi devenue une politique interne, pour laquelle l'Union dispose de compétences partagées avec les États membres, conformément au paragraphe 2 de l'article 4 *TFUE*. Comme le relève pertinemment la professeure Anne Weyembergh :

Le *Traité de Lisbonne* a eu cette immense plus-value de réaliser un espace pénal européen beaucoup plus équilibré qu'auparavant puisque, sous l'effet de la communautarisation qu'il a réalisée, il a conféré le pouvoir de co-décision au Parlement européen et une compétence (quasi) pleine et entière à la Cour de justice de l'UE<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> *Advocaten voor de Wereld VZW c/Leden van de Ministerraad*, C-303/05, [2007] Rec CE I-3633. Voir Camille Leroy, *Le contentieux du mandat d'arrêt européen devant la CJUE*, thèse de doctorat en droit, Université de Toulon, 2019 [non publiée].

<sup>16</sup> Sur l'évolution de ce processus, voir Emilie Robert, *L'État de droit et la lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne : Mesures européennes de lutte contre le terrorisme suite aux attentats du 11 septembre 2001*, thèse de doctorat en droit, Université Lille 2 - Droit et santé, 2012 [non publiée] aux pp 11-12.

<sup>17</sup> *Traité d'Amsterdam*, *supra* note 1 au Titre VI. L'ancien titre VI précise dans son article 29 que : « L'objectif de sécurité à l'intérieur de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, devra être recherché par la prévention de la criminalité organisée ou autre ».

<sup>18</sup> *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, [2007] JO, C 306/01 [*Traité de Lisbonne*].

<sup>19</sup> CE, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, [2010] JO, C 83 [*TFUE*].

<sup>20</sup> *Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée)*, [2002] JO, C 325/33 [*TCE*].

<sup>21</sup> Anne Weyembergh, « Réflexions sur quelques équilibres essentiels au droit pénal européen » (2016) 38 *R Institut National Hautes Études Sécurité Justice* 198 à la p 198.

Le mandat d'arrêt européen constitue la première concrétisation en matière pénale du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires<sup>22</sup>. Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999<sup>23</sup> a qualifié le principe de « pierre angulaire » de la construction judiciaire européenne tant en matière civile qu'en matière pénale; le *Traité de Lisbonne* considère ce principe comme le fondement de la coopération judiciaire en matière pénale<sup>24</sup>. Pour faciliter l'application du principe, les articles 82 et 83 *TFUE* prévoient la possibilité pour l'Union européenne d'établir des règles minimales dans certains domaines de la procédure pénale, ainsi que pour la définition des infractions et des sanctions pénales applicables dans certains domaines de la criminalité particulièrement graves ou dans les domaines des politiques de l'Union ayant fait l'objet d'une harmonisation. Ces règles minimales sont adoptées par voie de directives européennes s'imposant aux États membres qui doivent les transposer dans leur droit national<sup>25</sup>. Le Programme de Stockholm, adopté le 10 décembre 2009, a accompagné l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne* dans le domaine de coopération judiciaire en matière pénale, et mis notamment en avant la nécessité de renforcer la reconnaissance mutuelle<sup>26</sup>.

La consécration du principe n'est pas anodine, car toute l'architecture de la *Décision-cadre* repose sur ce principe<sup>27</sup>. Alors que la procédure d'extradition est basée sur un système dualiste où le dernier mot revient au politique, la *Décision-cadre* donne compétence à l'autorité judiciaire pour se prononcer sur l'opportunité de remettre la personne selon les possibilités de refus offertes par la *Décision-cadre*. Ce sursaut qualitatif se laisse mesurer par la substitution des expressions « État requérant » et « État requis » du droit de l'extradition par celles d'« autorité judiciaire d'émission » et d'« autorité judiciaire d'exécution ». L'instrument normatif opère donc un changement de paradigme, dans la mesure où la « personne recherchée par la justice peut désormais être remise d'un point à l'autre du territoire de l'Union

<sup>22</sup> CE, *Programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales*, [2000] JO C 12/10 à la p 10.

<sup>23</sup> Conseil européen de Tampere, « Conclusions de la présidence » (15 et 16 octobre 1999) aux para 33-37, en ligne : [Parlement européen <europa.eu/summits/tam\\_fr.htm#:~:text=Le%20citoyen%20ne%20peut%20jouir,ferait%20dans%20son%20propre%20pays>](http://europa.eu/summits/tam_fr.htm#:~:text=Le%20citoyen%20ne%20peut%20jouir,ferait%20dans%20son%20propre%20pays).

<sup>24</sup> *TFUE*, *supra* note 19, arts 82-86. Sur les apports du Traité, voir Stefano Manacorda, « Un bilan des dynamiques d'intégration pénale à l'aube du traité de Lisbonne » (2009) 4 R Science Criminelle & Dr Pénal Comparé 927 à la p 928; Geneviève Giudicelli-Delage, « Introduction générale » dans Geneviève Giudicelli-Delage et Christine Lazerges, dir, *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du traité de Lisbonne*, collection UMR de droit comparé de Paris, vol 28, Paris, Société de législation comparée, 2012, 17 à la p 22; Agnès Gautier-Audebert, *Le droit de l'Union européenne en tableaux*, Paris, Ellipses, 2019 à la p 48; *Jurisclasseur Droit international*, « Traité de Lisbonne », fasc 161-20 par Fabrice Picod; *Jurisclasseur Europe*, « Conseil de l'Union européenne », fasc 219 par Claude Blumann au n° 122.

<sup>25</sup> Éliette Rubi-Cavagna, « L'harmonisation des incriminations pénales : jalons pour un code pénal européen » (2016) 38 Cahiers Sécurité & Justice 5.

<sup>26</sup> Céline Godeberge, *La coopération judiciaire en matière pénale après le Traité de Lisbonne*, mémoire de Master de droit pénal et sciences pénales, Université Panthéon Assas II, 2013 [non publié] aux pp 7-84.

<sup>27</sup> Valérie Malabat, « Observations sur la nature du mandat d'arrêt européen » (2004) 12 Dr pénal, étude 17.

européenne dans des conditions qui se rapprochent progressivement de celles qui président à l'arrestation et à la remise d'une personne dans un cadre national »<sup>28</sup>.

Il en ressort clairement que la *Décision-cadre* donne au pouvoir judiciaire le dernier mot pour décider de la remise de la personne et consacre ainsi un rôle marginal à l'exécutif, ce qui laisse apparaître que le mécanisme est « mû avant tout par une logique procédurale judiciaire horizontale »<sup>29</sup>.

La *Décision-cadre* opère donc un changement de paradigme; elle donne en effet au pouvoir judiciaire le dernier mot pour décider de la remise de la personne et consacre ainsi un rôle marginal à l'exécutif. Elle autorise chaque État membre à désigner une ou plusieurs autorités centrales pour assister les autorités judiciaires compétentes, et à confier à celle(s)-ci la transmission et la réception administratives des mandats d'arrêt européens<sup>30</sup>. Les États membres faisant usage de cette possibilité doivent communiquer au secrétariat général du Conseil les informations relatives à l'autorité ou aux autorités désignées. En France, c'est le Bureau de l'entraide pénale internationale de la Direction des affaires criminelles et des grâces qui a été désigné comme autorité centrale. Il doit notamment être averti quand, sur mandat d'arrêt émis par une juridiction française ou d'un autre État membre, la personne recherchée a été arrêtée<sup>31</sup>.

La majorité des États membres ont dûment transposé cette disposition. Cependant, un petit nombre d'États membres n'ont pas explicitement conféré un pouvoir d'appréciation à leurs autorités judiciaires d'émission compétentes afin d'examiner « le point de savoir si, au regard des spécificités de chaque espèce, [l'émission d'un mandat d'arrêt européen] revêt un caractère proportionné »<sup>32</sup>.

Quelques États membres prévoient un champ d'application plus étroit pour examiner la proportionnalité<sup>33</sup> des mandats d'arrêt européens qui peuvent être émis par leurs autorités judiciaires (par exemple, en imposant des seuils plus élevés; en exigeant qu'une peine de quatre mois reste à purger ou en exigeant qu'un mandat d'arrêt européen doive être dans l'intérêt de la justice).

La *Décision-cadre* ne régit pas la remise pour des infractions punies d'une peine d'un niveau inférieur au seuil fixé en son article 2, paragraphe 1, lorsque celles-

<sup>28</sup> Sébastien Combeaud, « Première réussite pour le principe de reconnaissance mutuelle : le mandat d'arrêt européen » (2006) 77:1-2 R Intl Dr Pénal 131 à la p 133.

<sup>29</sup> Gildas Roussel et François-Xavier Roux-Delmare, « Le mandat d'arrêt européen, succès de l'Europe pénale? » (2016) 38 Cahiers Sécurité & Justice 40.

<sup>30</sup> *Décision-cadre du 13 juin 2002*, supra note 6, art 7; Isabelle Jegouzo, « Le mandat d'arrêt européen, acte de naissance de l'Europe judiciaire pénale » dans Marie-Elisabeth Cartier, dir, *Le mandat d'arrêt européen*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 33; Guillemine Taupiac-Nouvel, « L'espace pénal de l'Union européenne et le mandat d'arrêt européen » dans Laure Clément-Witz, dir, *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 379.

<sup>31</sup> *Code de procédure pénale*, République française, arts 695-17, 695-28 alinéa 5 [CPP].

<sup>32</sup> *Minister for Justice and Equality v OG and PI (Public Prosecutor's Office in Lübeck and in Zwickau)*, C-508/18 et C-82/19 PPU, [2019] Rec CE I-456 aux para 71 et 75; CE, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres {SEC(2011) 430 final}*, Doc COM(2011) 175 final (2011) à la p 8 [*Rapport de la Commission 2011*].

<sup>33</sup> *Ibid* aux pp 7-8.

ci sont accessoires aux infractions principales qui atteignent ce seuil. Dans la pratique, certains États membres ont décidé de permettre la remise dans de tels cas, d'autres non<sup>34</sup>.

Le mandat d'arrêt européen peut être transmis par tout moyen permettant d'en laisser une trace écrite – courrier, télécopie ou transmission électronique de documents numérisés – et d'en vérifier l'authenticité<sup>35</sup>. Il peut également être diffusé par le biais du système de télécommunication sécurisée du réseau judiciaire européen ou via les services de l'organisation internationale de police criminelle, Interpol<sup>36</sup>. Il peut être émis pour des faits punis par la loi de l'État membre d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois ou, lorsqu'une condamnation à une peine est intervenue ou qu'une mesure de sûreté a été infligée, pour des condamnations prononcées d'une durée d'au moins quatre mois. Même si ces seuils sont atteints, le *Manuel concernant l'émission de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen*<sup>37</sup> recommande aux autorités judiciaires de respecter le principe de proportionnalité lors de l'émission des mandats d'arrêt européens<sup>38</sup>. Ce principe nécessite de prendre en considération la gravité de l'infraction, la peine susceptible d'être prononcée, les intérêts de la victime...

En somme, la *Décision-cadre* relative au mandat d'arrêt européen vise à simplifier la coopération judiciaire entre les États membres pour lutter contre la criminalité et le terrorisme sans sacrifier les droits fondamentaux de la personne réclamée<sup>39</sup>. Pour renforcer cette protection, la *Décision-cadre* du 13 juin 2002 a été modifiée par la *Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009 portant modification des décisions-cadres 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI et 2008/947/JAI, renforçant les droits procéduraux des personnes et favorisant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée lors du procès*<sup>40</sup> (*Décision-cadre 2009/299/JAI*). Le paragraphe 1 de l'article 2 de la *Décision-cadre 2009/299/JAI* (dite

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Décision-cadre du 13 juin 2002, supra* note 6, art 10(4).

<sup>36</sup> *Ibid.*, art 10(2)(3).

<sup>37</sup> CE, *Manuel concernant l'émission de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen*, [2017] JO, C 335/1.

<sup>38</sup> Le Conseil de l'Union a décidé, en 2007, de confier à la présidence, assistée du Secrétariat général du Conseil, la rédaction d'un manuel européen concernant l'émission d'un mandat d'arrêt européen afin d'aider les praticiens à faire face aux difficultés pratiques qu'ils rencontrent lors de l'émission et de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen. Une première version de ce manuel a été présentée le 18 juin 2008 (CE, *Final version of the European handbook on how to issue a European Arrest Warrant*, Doc 8216/2/08 REV 2 (2008)). Il a été révisé en 2010 afin de tenir compte de l'une des recommandations issues de la quatrième série d'évaluations mutuelles, relative au principe de proportionnalité (CE, *Revised version of the European handbook on how to issue a European Arrest Warrant*, Doc 17195/1/10 REV 1 (2010)).

<sup>39</sup> Sur l'équilibre entre la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales et le respect des droits fondamentaux, voir Vissarion Giannoulis, *Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales et les droits fondamentaux*, thèse de doctorat en droit privé et sciences criminelles, Université Paris 10, 2021 [non publiée].

<sup>40</sup> CE, *Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009 portant modification des décisions-cadres 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI et 2008/947/JAI, renforçant les droits procéduraux des personnes et favorisant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée lors du procès*, [2009] JO, L 81/24.

« décision-cadre *in absentia* ») a inséré dans la *Décision-cadre 2002/584/JAI* un nouvel article 4 bis, qui pose le principe selon lequel le mandat d'arrêt européen peut être refusé par l'autorité judiciaire d'exécution si l'intéressé n'a pas comparu en personne au procès qui a mené à la décision faisant l'objet du mandat d'arrêt européen, puis définit précisément les exceptions dont ce principe fait l'objet. En conséquence, le paragraphe 2 de l'article 2 de la *Décision-cadre 2009/299/JAI* a supprimé le paragraphe 1 de l'article 5 de la *Décision-cadre* de 2002.

Par ailleurs, pour faciliter le travail des juges et pour assurer la cohérence de l'action judiciaire dans cet espace unique, le nouvel instrument fait appel au service d'Eurojust et du ministère public européen.

La question se pose dès lors de savoir si ces acteurs jouent un rôle essentiel dans la facilitation et la coordination de l'exécution des mandats d'arrêt européens.

La réponse à cette question exige de voir le rôle attribué à Eurojust (I) et au ministère public (II) par la *Décision-cadre* relative au mandat d'arrêt européen.

## **I. L'intervention d'Eurojust pour coordonner et faciliter l'exécution du mandat d'arrêt européen**

La création d'Eurojust en 2002 prend place dans un espace européen en pleine évolution et qui contribue à la mutation de la coopération judiciaire pénale au sein de l'Union européenne, marquée déjà par la création d'Europol et du Réseau judiciaire européen<sup>41</sup>.

Eurojust est une agence de coopération judiciaire de l'Union dont le siège est fixé à La Haye lors du Conseil européen de Laeken après avoir démarré ses activités à Bruxelles. Les membres nationaux ont tous été nommés avant la date limite du 15 mai 2002 prévue par la décision; le règlement intérieur d'Eurojust a été approuvé le 13 juin 2002 par le Conseil.

Cette agence ne peut pas agir de manière autonome au nom de l'Union. Son rôle consiste à donner une assistance aux autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, ou un État tiers<sup>42</sup>. Cet état de lieux ne l'empêche pas d'agir d'initiative et de manière proactive. Elle intervient également pour faciliter ou soutenir l'émission ou l'exécution de toute demande d'entraide judiciaire ou de reconnaissance mutuelle, comme en témoigne la *Décision-cadre* relative au mandat d'arrêt européen.

---

<sup>41</sup> *JurisClasseur Europe Traités*, « Eurojust », fasc 2710 par Serge de Biolley.

<sup>42</sup> *JurisClasseur Europe Traités*, « Coopération judiciaire en matière pénale et coopération policière », fasc 2620 par Henri Labayle. Des magistrats de liaison siègent actuellement à Eurojust (États-Unis, Norvège, Croatie)

L'émergence de cette unité (A) contribue à l'effectivité du mandat d'arrêt européen, dans la mesure où les compétences et les fonctions d'Eurojust visent à faciliter l'émission et l'exécution de l'instrument normatif (B).

## A. L'émergence d'Eurojust

Lors du Conseil européen de Tampere, les chefs d'État et de gouvernement encourageaient « la création d'une Unité [Eurojust] composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes détachées par chaque État membre conformément à son système juridique »<sup>43</sup>. Par la suite, cette orientation a été formalisée lors de la signature du *Traité de Nice modifiant le traité sur l'UE, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*<sup>44</sup> (*Traité de Nice*); le nouvel article 31 modifie en effet légèrement l'ancien article du *Traité d'Amsterdam* en l'enrichissant d'un deuxième paragraphe<sup>45</sup> relatif à la coopération par l'intermédiaire d'Eurojust. Le *Traité de Lisbonne* mentionne spécifiquement Eurojust et définit sa mission comme étant « d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres »<sup>46</sup>.

La mise en place d'Eurojust, « acteur multilatéral plus centralisé »<sup>47</sup>, a fait l'objet de deux initiatives<sup>48</sup>, respectivement de l'Allemagne<sup>49</sup> et du Portugal, de la France, de la Suède et de la Belgique<sup>50</sup>. La première initiative fut le résultat d'une entente entre le Portugal, alors à la présidence de l'Union, et les futures présidences : France, Suède et Belgique. Ce premier projet, appelé projet des « quatre présidences », relaya les options discutées lors de la réunion informelle des ministres de la Justice à Lisbonne en mai 2000 concernant la question des compétences, de la mission et de la structure d'Eurojust. C'est durant cette même réunion que l'Allemagne fit circuler le second projet qui prévoyait à travers la construction d'Eurojust, la mise en place de quinze officiers de liaison chargés de soutenir et de coordonner les enquêtes concernant au minimum deux États membres.

Par la suite, les « quatre présidences » déposèrent sur la table des négociations une nouvelle version, sur la base de deux projets assez distincts : l'un

---

<sup>43</sup> « Conclusions de la présidence », *supra* note 23 à la conclusion 46.

<sup>44</sup> *Traité de Nice modifiant le traité sur l'UE, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, 26 février 2001, 2701 RTNU 3 (entrée en vigueur : 1 février 2003).

<sup>45</sup> *Traité d'Amsterdam*, *supra* note 1, art 31-2

<sup>46</sup> *Traité de Lisbonne*, *supra* note 18, art 85-1.

<sup>47</sup> *JurisClasseur Europe Traité*, « Coopération judiciaire et rapprochement des législations en matière pénale au sein de l'UE », fasc 229 par Anne Weyembergh.

<sup>48</sup> Guy Isaac et Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2012 à la p 686.

<sup>49</sup> *Initiative de la République fédérale d'Allemagne en vue de l'adoption d'une décision du Conseil relative à la création d'une unité « Eurojust »*, [2000] JO, C 206/01.

<sup>50</sup> *Initiative de la République portugaise, de la République française, du Royaume de Suède et du Royaume de Belgique en vue de l'adoption de la décision du Conseil instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée*, [2000] JO, C 243/05.

prévoyant, selon une logique très simple de construction, la mise en place d'une unité provisoire chargée de la coopération judiciaire; la seconde, en revanche, s'inscrit dans un processus beaucoup plus complexe, avec la mise en place d'une unité dotée de la personnalité juridique et de son propre personnel. Ces deux initiatives arrivèrent sur la table des négociations quelques jours après le projet allemand. Les négociations sur la construction de l'unité provisoire prirent très rapidement forme, notamment avec la réunion informelle qui eut lieu à Marseille, fin juillet 2000, durant laquelle les États réaffirmèrent leur volonté politique de mettre en place un tel projet<sup>51</sup>.

Une « Unité provisoire de coopération judiciaire » - dite Pro-Eurojust - a été créée dès le 14 décembre 2000<sup>52</sup> par le Conseil et elle était composée d'un procureur, d'un juge ou d'un officier de police ayant des prérogatives équivalentes par État membre. Elle était chargée de deux principaux objectifs, « améliorer la coopération entre les autorités nationales compétentes relative aux investigations et aux poursuites en relation avec la criminalité grave »<sup>53</sup>, et « stimuler et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites entre les États membres, en tenant compte de toute demande [...] et de toute information [transmise en vertu d'autres actes adoptés] dans le cadre des traités »<sup>54</sup>.

L'Unité provisoire Eurojust a commencé ses travaux en mars 2001. Elle laissait apparaître ses limites, puisque son action reposait sur la bonne volonté des membres nationaux et non pas sur une unité indépendante. L'unité définitive d'Eurojust a été instituée par la décision adoptée le 28 février 2002<sup>55</sup>; une décision du Conseil sur le renforcement d'Eurojust a été adoptée le 16 décembre 2008<sup>56</sup>; un nouveau règlement du Conseil<sup>57</sup> est entré en vigueur le 12 décembre 2019, qui abroge la décision portant création d'Eurojust de 2002<sup>58</sup>. Ce règlement marque un pas en avant majeur d'Eurojust,

<sup>51</sup> Comme le souligne un fonctionnaire européen, ayant participé aux différentes étapes du processus et voulant rester anonyme, les différents projets résultent « de jeux d'influence politique. Chaque État veut donner une inflexion parce qu'il ne veut pas que le projet s'oriente dans un certain sens. C'est souvent le premier qui sort qui gagne. En tous cas, qui imprime une inflexion, une orientation générale. C'est donc pour ça que les quatre se sont mis ensemble, parce que ça pèse plus lourd, quatre sur quinze, c'est pas loin d'être le tiers [...] on est effectivement dans des jeux de rapport de force, on est dans le domaine de l'intergouvernemental ». Cité par Antoine Mégie, *Vers un espace judiciaire européen : logiques et enjeux de la construction d'Eurojust, unité européenne de coopération judiciaire*, mémoire de DEA de sociologie politique, Université de Paris I, 2001 à la p77.

<sup>52</sup> CE, *Décision du Conseil du 14 décembre 2000 instituant une unité provisoire de coopération judiciaire*, [2000] JO, L 324/2.

<sup>53</sup> *Ibid.*, art 2a).

<sup>54</sup> *Ibid.*, art 2b).

<sup>55</sup> CE, *Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité*, [2002] JO, L 63/1. La décision est entrée en vigueur le jour de sa publication.

<sup>56</sup> CE, *Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité*, [2009] JO, L 138/14.

<sup>57</sup> L'article 85 *TFUE*, *supra* note 19, prévoit qu'Eurojust est régie par un règlement adopté conformément à la procédure législative ordinaire. En outre, il requiert de fixer les modalités de l'association du parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.

<sup>58</sup> CE, *Règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil*, [2018] JO, L295/138 [Règlement (UE) 2018/1727].

qui est devenue l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Agence).

Eurojust est « un instrument européen *a minima* »<sup>59</sup> qui se traduit dans sa composition. En effet, l'Agence est composée du collège, du conseil exécutif<sup>60</sup> et du directeur administratif<sup>61</sup>. Le collège est responsable de son fonctionnement et se compose de tous les membres nationaux. Lorsqu'il exerce uniquement ses fonctions de gestion et non ses fonctions opérationnelles, un représentant de la Commission européenne est également membre. Il est supervisé par le président d'Eurojust et deux vice-présidents, chacun étant élu pour un mandat de quatre ans, dans la limite de deux mandats<sup>62</sup>.

Les membres nationaux sont désignés par les États membres et doivent avoir la qualité de procureur, de juge ou de représentant d'une autorité judiciaire ayant des compétences équivalentes à celles d'un procureur ou d'un juge en vertu de leur droit national<sup>63</sup>, mais le plus souvent, ils ont la qualité des magistrats du parquet. Ces membres nationaux ont la capacité d'agir en qualité d'autorité nationale et de se faire ainsi le relais des demandes de coopération judiciaire, ou de réaliser dans leur État des mesures d'enquête ou de poursuite<sup>64</sup>.

Les membres nationaux agissent individuellement ou au sein d'un collège<sup>65</sup>. La durée du mandat des membres nationaux et de leurs adjoints est de cinq ans et est renouvelable une seule fois<sup>66</sup>. Ils dirigent leurs bureaux nationaux au siège d'Eurojust<sup>67</sup>. L'État membre d'origine définit la rémunération<sup>68</sup> qui est attachée, la nature et l'étendue

<sup>59</sup> Robert, *supra* note 16 à la p 192.

<sup>60</sup> Le conseil exécutif est chargé de prendre les décisions administratives pour assurer le bon fonctionnement d'Eurojust. Il dirige les travaux préparatoires que le directeur administratif doit effectuer pour d'autres questions administratives à adopter par le collège. Il ne participe pas aux fonctions opérationnelles d'Eurojust visées aux articles 4 et 5. Il se compose du président et des vice-présidents d'Eurojust, d'un représentant de la Commission et de deux autres membres du collège nommés selon un cycle de rotation de deux ans conformément au règlement intérieur d'Eurojust. Le directeur administratif assiste aux réunions du conseil exécutif, sans droit de vote : *Règlement (UE) 2018/1727, supra* note 58, art 16.

<sup>61</sup> L'article 17 du *Règlement (UE) 2018/1727, ibid*, prévoit que : « 2. Le directeur administratif est nommé par le collège sur la base d'une liste de candidats proposée par le conseil exécutif, à la suite d'une procédure de sélection ouverte et transparente, conformément au règlement intérieur d'Eurojust. Aux fins de la conclusion du contrat de travail avec le directeur administratif, Eurojust est représentée par le président d'Eurojust. 3. La durée du mandat du directeur administratif est de quatre ans ». Elle peut être prolongée une seule fois. Le directeur administratif est le représentant légal d'Eurojust.

<sup>62</sup> *Ibid*, arts 10(1), 11.

<sup>63</sup> *Ibid*, art 7.

<sup>64</sup> *Ibid*, art 8.

<sup>65</sup> Qui intervient dans les cas énumérés par l'article 5 du *Règlement (UE) 2018/1727, ibid*, soit, principalement, en matière opérationnelle, lorsqu'un membre national concerné par une affaire le sollicite, ou en raison de l'« incidence au niveau de l'Union » de l'affaire traitée.

<sup>66</sup> *Ibid*, art 7.

<sup>67</sup> *Ibid*.

<sup>68</sup> À l'exception des dépenses opérationnelles qui sont encourues lorsque les membres « agissent dans le cadre des missions d'Eurojust », lesquelles sont à la charge du budget de l'Union européenne : *ibid*, art 7.

de pouvoirs judiciaires qu'ils peuvent exercer sur leur propre territoire national<sup>69</sup>, ainsi que leur droit d'agir à l'égard des autorités judiciaires étrangères. Les membres nationaux peuvent avoir un ou plusieurs adjoints ou assistants<sup>70</sup>. Comme pour ce dernier, le statut, le mode de désignation, la durée de la désignation, etc., sont déterminés par l'État d'origine. Il faut également ajouter la possibilité pour les États membres de « détacher » un magistrat ou un fonctionnaire auprès d'Eurojust pour renforcer celle-ci<sup>71</sup>. Les experts « détachés » font officiellement partie du personnel d'Eurojust<sup>72</sup>.

Ces représentants ont la double qualité : ils sont, d'un côté, des membres d'Eurojust à part entière<sup>73</sup> et, d'un autre côté, ils entretiennent un lien particulier avec leur pays d'origine<sup>74</sup>, ce qui constitue la force et, en même temps, la faiblesse d'Eurojust. Or, ces derniers n'ont pas les mêmes pouvoirs dans tous les États membres, car certains États ont choisi de détacher des magistrats du plus haut niveau<sup>75</sup>, d'autres États membres ont choisi de détacher des magistrats qui, sans être au sommet de la hiérarchie, disposent d'une grande expérience<sup>76</sup>, et quelques États ont opté pour la désignation de jeunes magistrats<sup>77</sup>.

Il en résulte donc que la composition de l'Agence se caractérise par une certaine flexibilité, contribuant ainsi au renforcement de son efficacité<sup>78</sup>. Or, cette flexibilité peut être un facteur de sa faiblesse, car comme le relève remarquablement Daniel Flore :

On peut craindre qu'une éventuelle disparité des pouvoirs n'entraîne une segmentation d'Eurojust, entre les membres plus utiles (disposant de pouvoirs étendus) et les membres non utiles (ayant un peu ou pas de pouvoirs propres), mais elle pourrait surtout avoir pour conséquence que les activités d'Eurojust s'orientent davantage en fonction des capacités d'action individuelle de ses membres qu'en fonction des besoins réels du point de vue d'une politique des recherches et des poursuites européennes, et qu'il y ait un surinvestissement à l'égard des États sur le territoire desquels une action est plus facile en raison des membres nationaux concernés<sup>79</sup>.

<sup>69</sup> Chaque membre national a accès à l'information contenue dans le casier judiciaire national ou dans tout autre registre de son État membre et peut entrer directement en contact avec les autorités compétentes de son propre État : *ibid.*, art 9.

<sup>70</sup> *Ibid.*, art 7.

<sup>71</sup> *Ibid.*, art 11(7).

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> La solution choisie dépasse la dualité qu'instaure la convention Europol.

<sup>74</sup> A la différence des personnes constituant la direction Europol.

<sup>75</sup> C'est le cas de la France (magistrat hors classe) (*CPP*, *supra* note 31, art 695-8), de l'Allemagne (parquet Fédéral), de l'Italie (parquet de la Cour de cassation), du Portugal (procureur général).

<sup>76</sup> Comme aux Pays-Bas ou en Belgique.

<sup>77</sup> Notamment l'Autriche et la Grèce.

<sup>78</sup> Anne Weyembergh, *L'harmonisation des législations : condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2004 à la p 170.

<sup>79</sup> Daniel Flore, « D'un réseau judiciaire européen à une juridiction pénale européenne : Eurojust et l'émergence d'un système de justice pénale » dans Gilles De Kerchove et Anne Weyembergh, dir, *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2002, 9 à la p 19.

Cette faiblesse congénitale de l'Agence permet aussi de dire que cette entité « repose sur ce vieux modèle intergouvernemental hérité du troisième pilier, dans lequel chaque bureau national représente son propre pays »<sup>80</sup>. Il convient enfin de mettre en exergue le déséquilibre en termes de ressources tant budgétaires qu'humaines entre Eurojust et Europol. Cela trouve son explication dans le rôle stratégique que joue Europol dans la politique de l'UE en matière de sécurité intérieure<sup>81</sup>.

## **B. Les compétences et les fonctions d'Eurojust au service de l'effectivité du mandat d'arrêt européen**

L'étude de l'utilité d'Eurojust pour l'effectivité du mandat d'arrêt européen exige une présentation des compétences et des fonctions de cette agence de l'Union européenne. Les missions et les pouvoirs d'Eurojust sont restés globalement identiques au cours des changements législatifs intervenus depuis 2002. Ainsi, l'article 85 *TFUE* lui attribue un humble et modeste rôle, à savoir un simple support opérationnel. En effet, la mission de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale, dont le mandat d'arrêt européen constitue « l'enfant prématuré »<sup>82</sup>, est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), par le Parquet européen et par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Eurojust peut également demander aux autorités nationales d'ouvrir une enquête, mais ne peut en déclencher une de son propre chef. La mission confiée à cette Agence consiste simplement à faciliter la coopération sans pouvoir prendre de décision contraignante. Elle peut être saisie par une autorité nationale ou par la Commission, sollicitant son intervention. Il en résulte donc que les éléments de supranationalité propres au Parquet européen et à l'OLAF ne s'appliquent pas à Eurojust, qui demeure un modèle de coopération horizontale qui repose sur le principe de l'intergouvernementalité<sup>83</sup>. Par exemple, les avis que l'Agence émet en matière de conflits de juridiction ne lient pas les États membres, comme en

---

<sup>80</sup> Frédéric Baab, « Le parquet européen et l'agence Eurojust : je ne t'aime, moi non plus ! » (2018) 3:3 R Science Criminelle & Dr pénal comparé 647 à la p 649.

<sup>81</sup> À cet égard, voir Anne Weyembergh, Inés Armada et Chloé Brière, « The interagency cooperation and future architecture of the EU criminal justice and law enforcement area » (2014) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament Document de travail, en ligne (pdf) : [cde.ulb.be/wp-content/uploads/2017/01/IPOL\\_STU2014510000\\_EN.pdf](http://cde.ulb.be/wp-content/uploads/2017/01/IPOL_STU2014510000_EN.pdf).

<sup>82</sup> Expression empruntée de Stefano Manacorda, « Le mandat d'arrêt européen et l'harmonisation substantielle : le rapprochement des incriminations » dans Geneviève Giudicelli-Delage et Stefano Manacorda, dir, *L'intégration pénale indirecte : Interactions entre droit pénal et coopération judiciaire au sein de l'Union européenne*, Paris, Société de Législation Comparée, 2005, 33 à la p 43.

<sup>83</sup> Valentina Covolo, *L'émergence d'un droit pénal en réseau : analyse critique du système européen de lutte antifraude*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2015 à la p 414.

témoigne la *Décision-cadre*. Olivier de Blaynast, qui a occupé les fonctions de représentant français à Eurojust, a même affirmé que :

Les résultats d'Eurojust en termes de coordination des politiques nationales des États membres en matière de lutte contre la criminalité organisée transfrontalière restent très faibles. Cette faiblesse traduit en elle-même les limites des résultats auxquels la coopération interétatique permet de parvenir<sup>84</sup>.

Les objectifs assignés à Eurojust, « véritable pendant d'Europol »<sup>85</sup>, se situent dès lors dans le cadre des enquêtes et des poursuites<sup>86</sup> concernant deux États membres et portant sur des comportements criminels, dans les domaines de la criminalité grave. Ces enquêtes peuvent aussi porter sur des affaires qui concernent un nombre important d'États membres et qui pourraient nécessiter une réponse européenne coordonnée. L'Agence européenne peut également apporter son soutien à un seul État membre<sup>87</sup> ou un État membre et un État tiers si un accord de coopération a été conclu avec ce dernier ou s'il y a un intérêt essentiel à apporter à ce soutien. À la demande d'un État membre ou de la Commission, l'Agence peut même apporter son assistance dans des enquêtes qui concernent un État membre, mais qui ont une incidence au niveau de l'Union<sup>88</sup>; il peut s'agir d'affaires dans lesquelles un membre d'une institution ou d'un organe de l'Union est concerné. De plus, elle facilite l'émission ou l'exécution de toute demande d'entraide judiciaire ou de reconnaissance mutuelle, comme en témoigne la *Décision-cadre* relative au mandat d'arrêt européen. Il s'agit aussi de confier à Eurojust le rôle d'« un arbitre des conflits de compétences entre autorités étatiques »<sup>89</sup> pour déterminer celle qui sera compétente en cas de procédure parallèle.

L'article 4 assimile la compétence d'intervention d'Eurojust aux comportements criminels pour lesquels Europol est compétente<sup>90</sup>. L'existence d'une

<sup>84</sup> Olivier De Baynast, « Le Parquet européen : menace ou facteur de progrès pour les parquets nationaux ? » (2010) 3:3 Cahiers Justice 69.

<sup>85</sup> Pierre-Yves Monjal, *Droit de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2007.

<sup>86</sup> Pour ne citer que quelques exemples, cette Agence est intervenue dans « les plus grands dossiers : crash de l'Airbus A320 dans les Alpes de Haute-Provence, Panama papers, fraude sur les moteurs diesel de la marque Volkswagen, cyberattaque « *not-Petya* » contre l'Ukraine et plusieurs pays européens, attentats du musée du Bardo et de Sousse en Tunisie, attaque dans le Thalys, attentats du 13 novembre 2015 à Paris et Saint-Denis, attentats de Bruxelles et Zaventem, attentat de Nice, attaque du marché de Noël à Berlin, attentats de Barcelone et Cambrils » : Baab, *supra* note 80 à la p 649.

<sup>87</sup> *Règlement (UE) 2018/1727, supra* note 58, art3(3).

<sup>88</sup> *Ibid*, art 3(6).

<sup>89</sup> Leroy, *supra* note 15 à la p 324.

<sup>90</sup> Depuis l'entrée en vigueur de la *Décision du Conseil 2009/371/JAI du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol)*, Europol et Eurojust sont compétents pour les infractions suivantes : criminalité organisée, terrorisme, trafic de stupéfiants, activités illicites de blanchiment d'argent, criminalité liée aux matières nucléaires et radioactives, filière d'immigration clandestine, traite des êtres humains, criminalité liée au trafic de véhicules volés, homicide volontaire coups et blessures graves, trafics d'organes et de tissus humains, enlèvement séquestration et prise d'otage, racisme et xénophobie, vol organisé, trafic de biens culturels y compris les antiquités et les œuvres d'art, escroquerie et fraude, racket et extorsion de fonds, contrefaçon et piratage de produits, falsification de document administratifs et trafic de faux, faux monnayage, falsification de moyens de paiement, criminalité informatique, corruption, trafic d'armes, de munition et d'explosifs, trafic

base commune n'est pas l'effet du hasard ou le résultat d'une mauvaise réflexion, mais elle est due plus à la motivation qui anime le Conseil européen, qui est celle de lutter efficacement contre la criminalité. Cela ne peut se concevoir sans la prise en compte des organes européens, spécialement les agences œuvrant pour la coopération policière (Europol) et celles œuvrant pour la coopération judiciaire (Eurojust).

Le même défi de lutter efficacement contre les formes graves de criminalité explique également l'identité des comportements mentionnés à l'article 2-2 de la *Décision-cadre* et ceux pour lesquels Europol et Eurojust sont compétentes. En effet, l'article précité énumère des catégories d'infractions donnant lieu à la remise sans qu'il y ait examen de la double incrimination par les autorités judiciaires de l'État d'exécution, ce qui signifie qu'Eurojust peut intervenir pour coordonner la coopération entre les autorités judiciaires « d'émission » et « d'exécution » du mandat d'arrêt européen.

Dans le même ordre d'idées, le champ d'intervention d'Eurojust recoupe celui du Parquet européen<sup>91</sup>, spécialement les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Ce recoupement permet aux autorités judiciaires, qui ne participent pas au Parquet européen, de continuer à demander l'appui de l'Agence de l'Union européenne pour l'exécution du mandat d'arrêt européen dans toutes les affaires concernant des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Le Parquet européen, créé par un règlement du Conseil<sup>92</sup> au moyen d'une coopération renforcée, ne peut en effet intervenir que dans les seuls États membres qui participent à cette coopération. Eurojust devrait donc rester compétente pour ce type d'infractions lorsque le Parquet européen n'est pas compétent ou s'il décide de ne pas exercer sa compétence.

Par ailleurs, les fonctions d'Eurojust se développent dans deux cadres, soit par l'intermédiaire des membres nationaux, soit par un collège des membres nationaux. Lorsqu'Eurojust agit par l'intermédiaire de ses membres nationaux, il exerce ses fonctions à la demande des autorités compétentes des États membres ou de sa propre initiative ou à la demande du Parquet européen. Ainsi, il est habilité à :

- a) faciliter ou soutenir d'une autre manière l'émission ou l'exécution de toute demande d'entraide judiciaire ou de reconnaissance mutuelle;
- b) prendre directement contact avec toute autorité nationale compétente de l'État membre ou avec tout autre organe ou organisme compétent de l'Union, dont le Parquet européen, et échanger des informations avec ceux-ci;
- c) prendre directement contact avec toute autorité internationale compétente et

---

d'espèce animales et menacées, trafic d'espèces et d'essence végétales et menacées, criminalité au détriment de l'environnement, trafic de substances hormonales et autres facteurs de croissance : *Décision du Conseil 2009/371/JAI du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol)*, [2009] JO, L121/37 à l'annexe listant les formes graves de criminalité conformément au paragraphe 1 de l'article 4.

<sup>91</sup> Anne Weyembergh et Chloé Brière, « Relationships between the EPPO and Eurojust – Still a Privileged Partnership? » dans Willem Geelhoed et al, dir, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, New York, Springer, 2017, 171.

<sup>92</sup> CE, *Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen*, [2017] JO, L283/1 [*Règlement (UE) 2017/1939*].

échanger des informations avec elle, conformément aux engagements internationaux pris par leur État membre;

d) participer à des équipes communes d'enquête, y compris à leur mise en place<sup>93</sup>.

À partir de cette liste, on peut déduire que les membres nationaux jouent le rôle d'aide et d'assistance aux autorités judiciaires « d'émission » et « d'exécution » du mandat d'arrêt européen pour la compréhension mutuelle de leurs systèmes juridiques respectifs et la facilitation des contacts entre ces autorités. Pour pouvoir jouer leur rôle, les membres nationaux disposent d'un droit d'accès aux registres tenus par leur État membre ou au moins être en mesure d'obtenir les informations contenues dans ces registres, conformément à leur droit national. Ainsi, ils peuvent avoir à leur disposition :

a) les casiers judiciaires;

b) les registres des personnes arrêtées;

c) les registres d'enquêtes;

d) les registres d'ADN;

e) les autres registres des autorités publiques de leur État membre lorsque ces informations sont nécessaires à l'accomplissement de leurs missions<sup>94</sup>.

Enfin, Eurojust peut fournir des analyses utiles concernant les réponses judiciaires associées au terrorisme à partir des poursuites et des condamnations faisant suite à des actes terroristes, notamment avec le Registre des condamnations pour terrorisme (*Terrorism Convictions Monitor*<sup>95</sup>). Ce registre fournit « un soutien proactif »<sup>96</sup> aux autorités judiciaires, qui consistent dans la mise à leurs dispositions des rapports Eurojust sur les combattants terroristes étrangers et les réunions tactiques Eurojust sur le terrorisme<sup>97</sup>.

Cet accès permettra aux membres nationaux de coordonner des informations juridiques et pratiques au profit des autorités concernées par le mandat d'arrêt européen et aussi de fournir les informations sur les personnes faisant l'objet de ce mandat.

L'article 5 du *Règlement (UE) 2018/1727* permet à Eurojust d'agir aussi en tant que collègue; ses pouvoirs sont alors plus larges. Le collègue est composé des vingt-

<sup>93</sup> *Règlement (UE) 2018/1727*, *supra* note 58, art 8.

<sup>94</sup> *Règlement (UE) 2018/1727*, *supra* note 58, art 9.

<sup>95</sup> « Le Rapport Eurojust sur les combattants terroristes étrangers (*Eurojust Report on Foreign Terrorist Fighters*) est classé au niveau restreint UE. Il fournit des informations régulières au Conseil de la justice et des affaires intérieures et au coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme. Ce rapport présente les travaux et les points de vue d'Eurojust concernant le phénomène des combattants terroristes étrangers et les réponses de la justice pénale à ce sujet, et fournit des recommandations concernant des mesures à prendre en vue de renforcer l'efficacité des enquêtes, des poursuites et de la coopération judiciaire dans le cadre des affaires liées à des combattants terroristes étrangers avec l'appui d'Eurojust » : Michèle Coninx, « Eurojust : une réponse judiciaire plus solide que jamais de l'Union européenne » (2016) 38:4 Cahiers sécurité & justice 75 à la note 15.

<sup>96</sup> William Roumier, « Eurojust : lancement du registre judiciaire antiterroriste » (2019) 11 R Dr pénal.

<sup>97</sup> Coninx, *supra* note 95 à la p 77.

sept membres nationaux et constitue l'organe directeur. Le président de celui-ci est élu par ses pairs, et sa désignation doit être confirmée par le Conseil de l'Union européenne. Il peut être assisté de deux vice-présidents. Le collège dispose de compétences particulières dans les affaires traitées par Eurojust. C'est ainsi le collège lui-même, et non pas seulement le membre national, qui interviendra au nom d'Eurojust auprès de l'État membre concerné. Il appartient également au collège de décider au cas par cas si Eurojust peut intervenir dans une affaire dont la dimension européenne n'est pas immédiatement perceptible du fait qu'elle ne concerne qu'un seul État membre.

En somme, Eurojust peut jouer le rôle de facilitateur et de coordinateur dans les affaires faisant l'objet des mandats d'arrêt européens et c'est l'article 16-2 de la *Décision-cadre* qui donne cette précision; il stipule en effet que si l'autorité judiciaire d'exécution est saisie de mandats d'arrêt européens émanant de plusieurs États membres, concernant les mêmes faits ou des faits différents, mais impliquant la même personne, il peut demander l'avis d'Eurojust, ce qui prouve un certain contrôle de cet organe sur l'application de l'instrument normatif, car l'Agence devra indiquer à cette autorité le mandat auquel il convient d'assurer la priorité dans l'intérêt des poursuites et des enquêtes, « d'où il résulte que la consultation d'Eurojust ne se conçoit guère que dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuite »<sup>98</sup>. L'article 695-42 du *Code de procédure pénale* français, transpose l'article 16-2 du texte européen; il dispose en effet que si plusieurs États demandent la remise de la même personne, la chambre de l'instruction tranchera après consultation de l'Unité Eurojust<sup>99</sup>. L'objectif de soutien montre qu'Eurojust n'a pas, au moins pour le moment, vocation à se substituer aux autorités nationales pour mener les enquêtes ni même à jouer un rôle directeur dans la coordination.

Enfin, les délais fixés à l'article 17 de la *Décision-cadre*<sup>100</sup> ne pourront être respectés qu'à la condition d'une coopération efficace entre les États membres et Eurojust peut y jouer un grand rôle; cette entité est informée de tout retard dans l'exécution du mandat d'arrêt européen. Or, comme le relève pertinemment Daniel Flore :

On ne voit pas ce qu'Eurojust pourra faire de cette information, en fonction de ses compétences, mais il est certain que la perspective de cette publicité négative est de nature à inciter les autorités judiciaires des États membres à faire diligence dans le traitement du mandat d'arrêt européen<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Jean Pradel, « Le mandat d'arrêt européen, un premier pas vers une révolution copernicienne dans le droit français de l'extradition » (2004) 21 D 1462 à la p 1467.

<sup>99</sup> *CPP*, *supra* note 31, art 695-42.

<sup>100</sup> Cet article prévoit que : « Lorsque, dans des circonstances exceptionnelles, un État membre ne peut respecter les délais impartis, il en informe Eurojust, en précisant les raisons du retard » : *Décision-cadre du 13 juin 2002*, *supra* note 6, art 17(7).

<sup>101</sup> Daniel Flore, « Le mandat d'arrêt européen : première mise en œuvre d'un nouveau paradigme de la justice pénale européenne » (2002) 6050 J Tribun 273 à la p 274.

L'article 695-43 du *Code de procédure pénale*<sup>102</sup> transpose cette possibilité; il prévoit en effet qu'Eurojust doit être avertie en cas d'impossibilité de remettre la personne en temps voulu. Cette notification à Eurojust est donc obligatoire et un état des lieux est fait chaque année dans le cadre d'un rapport annuel d'activité.

Toutefois, Eurojust n'a aucun pouvoir contraignant à l'égard des autorités compétentes des États membres<sup>103</sup>; son rôle se limite à une simple information ou à un avis sur la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen. Cette affirmation mérite d'être nuancée. En effet, l'État membre pourrait attribuer à son membre national des pouvoirs opérationnels sur son territoire, qui sont en principe réservés aux autorités judiciaires opérant sur le territoire national. Par exemple, l'État peut donner la possibilité au membre national d'émettre un mandat d'arrêt européen.

La création du Parquet européen opère un transfert de la souveraineté des États vers cet organe pour lutter contre les infractions portant atteinte au budget de l'Union européenne.

## II. Le mandat d'arrêt européen et la création d'un ministère public européen

L'ancien conseiller à la Cour de cassation rappelait que le ministère public était « une institution née de la pratique, de la nécessité »<sup>104</sup>. Cette affirmation nous conduit alors à nous poser la question qui est celle de savoir si une telle nécessité existe au niveau européen. La réponse ne peut être qu'affirmative, car l'émergence d'un parquet européen est due à la pratique consistant dans l'apparition d'une certaine forme de criminalité qui frappe par ses caractères techniques et transfrontaliers. L'ancienne commissaire à la justice, madame Viviane Reding, déclarait : « Soyons clairs : si nous, Union européenne, ne protégeons pas notre budget fédéral, personne ne le fera à notre place »<sup>105</sup>.

Il a donc fallu centraliser les enquêtes et les poursuites pour que la lutte contre une criminalité, qui menace le budget de l'Union européenne, monte en puissance. Or, cette mission confiée à cet organe nécessite de mettre à sa disposition des instruments qui sont en mesure de rendre son intervention efficace. C'est ainsi que, dans le but de rechercher les auteurs de ce type d'infraction, le Parquet européen

<sup>102</sup> *CPP*, *supra* note 31, art 695-43.

<sup>103</sup> Serge de Biolley, « La coordination des enquêtes et des poursuites : la mise en place d'Eurojust » dans Daniel Flore, dir, *Actualités de droit pénal européen*, Bruxelles, La Charte, 2003, 167.

<sup>104</sup> Maurice Rolland, « Le ministère public en droit français » (1956) 1271 *Semaine juridique*, tel que cité dans France, Sénat, Délégation pour l'Union européenne, *Proposition de résolution présentée au nom de la délégation pour l'Union européenne (1), en application de l'article 73 bis du Règlement sur le livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen (E 1912)*, n° 288 (5 avril 2002) (Pierre Fauchon).

<sup>105</sup> Viviane Reding, Commissaire européen chargé de la Justice, Communiqué de presse, IP/13/709, « Protéger l'argent du contribuable contre la fraude : La Commission propose l'instauration d'un Parquet européen et renforce les garanties procédurales de l'OLAF » (17 juillet 2013), en ligne : [Commission européenne <ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_13\\_709>](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_13_709).

peut émettre un mandat d'arrêt européen selon des modalités qui sont détaillées par la *Décision-cadre* du 13 juin 2002. Il y a donc une seule autorité de l'Union compétente dans la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, ce qui signifie une centralisation de l'émission du mandat d'arrêt européen et conséquemment une montée en puissance de cet organe. La question se pose alors de savoir l'utilité de cet instrument pour l'efficacité du Parquet européen.

La résolution de cette problématique exige de prime abord de restituer rapidement le contexte de la création du procureur européen et de présenter sa structure (A) puis d'aborder la question de son rôle dans le cadre du mandat d'arrêt européen (B).

### A. Le contexte de la création du procureur européen et sa structure

La création du procureur européen n'était pas l'effet du hasard, mais elle s'inscrit dans un long processus tenté par l'Union européenne pour lutter contre la fraude. D'abord, le *TUE* incitait les États membres à prendre « les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers »<sup>106</sup>. C'est une application du principe d'« assimilation » dégagé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJCE) dans la célèbre affaire du « maïs grec »<sup>107</sup>, selon laquelle les États membres doivent « veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires »<sup>108</sup>. La réponse apportée par le traité à la fraude était purement administrative et prise en charge, dans les années quatre-vingt-dix, par l'OLAF<sup>109</sup>. Cet office était chargé de contrôler l'utilisation des fonds européens, son rôle se limite uniquement à transmettre les résultats de ses enquêtes aux différents systèmes judiciaires nationaux et à recommander le déclenchement de poursuites<sup>110</sup>. C'est à la même période que la Commission européenne s'est engagée à publier annuellement un rapport sur la lutte contre la fraude, qui dresse un état de

---

<sup>106</sup> *TUE*, supra note 14, art 209A.

<sup>107</sup> *Commission des Communautés européennes c République hellénique*, C-68/88, [1989] Rec CE I-2965.

<sup>108</sup> *Ibid* à la p 2985.

<sup>109</sup> CE, *Décision (CE, CECA, Euratom) n° 1999/352 de la Commission du 28 avril 1999, instituant l'OLAF*, [1999] JO, L 136/20; CE, *Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF*, [1999] JO, L 136/1; CE, *Règlement n° 1074/1999 du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF*, [1999] JO, L 136/8, modifiés ou remplacés par CE, *Décision (UE) n° 2013/478 de la Commission du 27 septembre 2013 modifiant la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom instituant l'OLAF*, [2013] JO, L 257/19 et CE, *Règlement n° 883/2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Conseil*, [2013] JO, L 248/1. Voir Lothar Kuhl, « Des moyens à approfondir : les missions de l'OLAF » dans Dominique Berlin, Francesco Martucci et Fabrice Picod, dir, *La fraude et le droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2017, 73.

<sup>110</sup> Pierre Bénazet, « Le parquet européen entre en fonction, avec retard et douleur », *Radio France internationale* (1 juin 2021), en ligne : [RFI <rfi.fr/fr/europe/20210601-le-parquet-europ%C3%A9en-entre-en-fonction-avec-retard-et-douleur>](http://rfi.fr/fr/europe/20210601-le-parquet-europ%C3%A9en-entre-en-fonction-avec-retard-et-douleur).

lieux de son action et invite les États membres à réfléchir aux réformes à engager pour lutter efficacement contre cette criminalité. Il a abouti à l'adoption en 1995 d'un règlement portant sur les sanctions administratives à infliger en cas d'irrégularité constatée<sup>111</sup>. Des solutions pénales ont également été proposées avec l'adoption de la *Convention portant sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*<sup>112</sup> qui visait à harmoniser la définition de la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne et invitait les États membres à préparer des sanctions pénales à l'encontre de leurs auteurs.

Ensuite, le *Traité d'Amsterdam* a permis à la Communauté de

prendre les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres<sup>113</sup>.

Or, en matière pénale, le traité n'a pas opéré un changement de paradigme, car seuls les États peuvent décider des instruments à mettre en place pour assouplir la coopération judiciaire entre eux.

Le besoin d'adopter des mesures pénales pour lutter contre la criminalité financière est né après la crise économique des années deux mille. La Commission européenne a présenté des travaux pour convaincre les États membres de s'intéresser aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union<sup>114</sup>. Elle a réussi plus ou moins dans sa démarche, car le périmètre d'intervention était bien déterminé et les États ne se sentaient pas menacés de leur souveraineté.

Le *Traité de Lisbonne* a par ailleurs porté de l'espoir à cette lutte contre la fraude, car il attribue aux institutions européennes la compétence pour prendre des directives établissant des règles minimales concernant certains éléments de la procédure pénale<sup>115</sup> ou la « définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière »<sup>116</sup>. L'intervention d'un organe supranational pourra donc aboutir et d'une manière progressive à la création d'un « droit pénal de l'Union européenne », défini comme l'« ensemble des normes de caractère pénal générées par l'Union européenne »<sup>117</sup>.

<sup>111</sup> CE, *Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*, [1995] JO, L312/1.

<sup>112</sup> CE, *Convention établie sur la base de l'Art. K.3 du Traité sur l'Union européenne relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*, [1995] JO, C 316/1 à la p 4.

<sup>113</sup> TCE, *supra* note 20, art 280(4).

<sup>114</sup> CE, *Livre Vert sur la protection des intérêts financiers communautaires et la création d'un Parquet européen*, Doc COM(2001)715 final (2001); CE, *Mieux protéger les intérêts financiers de l'Union : instituer le Parquet européen et réformer Eurojust*, Doc COM(2013)532 final (2013).

<sup>115</sup> TFUE, *supra* note 19, art 82(2).

<sup>116</sup> *Ibid*, art 83(1).

<sup>117</sup> Daniel Flore, *Droit pénal européen, les enjeux d'une justice pénale européenne*, 2<sup>e</sup> éd, Bruxelles, Larcier, 2014.

De ce qui précède, on peut déduire que la protection des intérêts financiers de l'Union européenne est devenue une sorte de « laboratoire du *ius puniendis* européen »<sup>118</sup>, ce qui signifie que plusieurs expériences ont été tentées pour trouver le remède à une criminalité qui ne cesse de se développer. Elles ont permis aux États membres de construire une conviction qui est celle de centraliser les enquêtes et les poursuites au niveau de l'Union pour pouvoir lutter efficacement contre les infractions financières.

Entre 2010 et 2017, l'Office européen de lutte contre la fraude (OLAF) a recommandé le recouvrement de plus de 6,6 Mds € pour le budget de l'UE, et a présenté plus de 2 300 recommandations de mesures judiciaires, financières, disciplinaires et administratives à prendre par les autorités compétentes des États membres et de l'Union européenne, l'office lui-même n'ayant pas de pouvoir de sanction. L'OLAF émet des recommandations que les États membres sont libres de suivre ou non<sup>119</sup>.

Pour cela, ils ont créé dans le cadre de la coopération renforcée, un procureur européen compétent en la matière.

Cette idée a été développée dans le cadre d'un projet dit de « *Corpus juris* »; il s'agit d'un instrument établi par des universitaires de nombreux pays européens réunis autour de la professeure Mireille Delmas-Marty<sup>120</sup>. Ce *Corpus* a mis l'accent sur l'utilité et l'opportunité de mettre en place un procureur européen chargé de la protection des intérêts financiers de la Communauté<sup>121</sup>. Comme l'expliquait Mireille Delmas-Marty, la création d'un procureur européen apparaît « comme le meilleur moyen d'éviter l'éparpillement des poursuites face aux atteintes portées aux intérêts financiers de l'Union européenne par une criminalité bien organisée »<sup>122</sup>.

Le *Corpus juris* comprend de nombreuses dispositions relevant du droit pénal général, à tel point que certains auteurs ont pu parler de « mini-code »<sup>123</sup>. Il définit ainsi les éléments constitutifs des infractions qui relèvent de la compétence du procureur européen et les peines y afférentes (l'élément moral, l'erreur, la responsabilité pénale individuelle, la tentative, la responsabilité du chef d'entreprise, des circonstances aggravantes...).

---

<sup>118</sup> Covolo, *supra* note 83 à la p 83; Carlo Sotis, « La poule et l'œuf : intérêts financiers de l'Union européenne et harmonisation pénale » dans Mireille Delmas-Marty, Mark Pleith et Ulrich Sieber, dir, *Les chemins de l'harmonisation pénale*, Paris, Société de Législation Comparée, 2008,253.

<sup>119</sup> Frédérique Perrotin, « Création du parquet européen » (20 mars 2020), en ligne : [Actu-Juridique.fr <actu-juridique.fr/fiscalite/fiscal-finances/creation-du-parquet-europeen/>](http://actu-juridique.fr/actu-juridique/fr/fiscalite/fiscal-finances/creation-du-parquet-europeen/).

<sup>120</sup> Voir Mireille Delmas-Marty, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997.

<sup>121</sup> Ce projet était mal reçu par un grand nombre de gouvernements européens, notamment avec la question de la perte d'une partie de la souveraineté qui accompagne sa concrétisation. Voir Mégie, *supra* note 51 à la p 43.

<sup>122</sup> Berlin, Martucci et Picod, *supra* note 109 à la p 127.

<sup>123</sup> Rosaria Sicurella, « Setting up a European Criminal Policy for the Protection of EU Financial Interest Guidelines for a Coherent Definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor's Office » dans Katalin Ligeti, dir, *Towards a Prosecutor for the European Union*, Londres, Hart Publishing, 2013, 870 à la p 898.

L'idée a été reprise par la Commission européenne qui a proposé, lors de la conférence intergouvernementale de Nice, un projet sur la protection des intérêts financiers communautaires et sur la création d'un procureur européen<sup>124</sup>.

Selon les arguments développés par la Commission européenne, la création d'un Parquet européen constituerait en elle-même une avancée significative dans la lutte contre l'eurofraude. Le projet présenté en 2013 vise à remplacer le système actuel, qui repose sur l'action des autorités nationales sous l'impulsion et avec la coopération conjointe de l'OLAF et d'Eurojust, par une lutte véritablement européenne contre la fraude affectant les intérêts financiers de l'Union européenne<sup>125</sup>.

Cette proposition n'a cependant pas été adoptée, les États membres ont en effet préféré la création d'Eurojust, une unité de coopération judiciaire moins intrusive par rapport à la souveraineté nationale; elle ne pouvait à la lecture de l'article 31 *TUE* être assimilée à un parquet européen. Or, certains observateurs ont avancé que « Eurojust doit être conçue de façon à devenir l'embryon d'un futur ministère public européen »<sup>126</sup>. Ce rejet n'a pas par ailleurs empêché la Commission d'introduire un livre vert sur le sujet qui, à la différence de la première proposition, ne se concentre plus sur le procureur européen, mais élargit et approfondit le débat en abordant le contenu du droit dérivé nécessaire à son bon fonctionnement.

L'idée du Parquet européen a resurgi dans le cadre du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe en 2005 sans pour autant connaître un succès dû au rejet de ce projet. Il faut attendre cependant le *Traité de Lisbonne* pour consacrer une base légale à cet organe, en l'occurrence l'article 86 *TFUE* ainsi rédigé :

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<sup>127</sup>.

Il en ressort donc clairement que la création du ministère public européen est une simple faculté et non une obligation.

Ce sursaut qualitatif, opéré par le *Traité*, a permis à la Commission européenne de présenter une proposition visant à créer un procureur européen dès 2013<sup>128</sup> :

La proposition de règlement illustre une véritable ambition fédérale de la part de la Commission, qui s'appuyait sur les multiples consultations

<sup>124</sup> CE, *Contribution complémentaire de la Commission à la conférence intergouvernementale, la protection pénale des intérêts financiers communautaires : un Procureur européen*, Doc COM(2000) 608 final (2000).

<sup>125</sup> Araceli Turmo, « Le parquet européen et la lutte contre la fraude : Beaucoup de bruit pour rien » dans Berlin, Martucci et Picod, *supra* note 109 à la p 129.

<sup>126</sup> Entretien avec un député européen allemand : Mégie, *supra* note 51 à la p 70.

<sup>127</sup> *TFUE*, *supra* note 19, art 86(1).

<sup>128</sup> « Qu'est-ce que le parquet européen ? » (31 mai 2021), en ligne : *Toute l'Europe* <[touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/qu-est-ce-que-le-parquet-europeen/](http://touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/qu-est-ce-que-le-parquet-europeen/)>.

organisées depuis la publication du Livre vert, en particulier entre 2012 et 2013, pour démontrer tant la légitimité que la nécessité de la création de ce nouvel organe<sup>129</sup>.

Or, la mise en œuvre de cette idée

était singulièrement complexe, au moins pour deux raisons. La première était purement technique. Rien de plus compliqué, en effet, que de créer de toutes pièces un ministère public européen. Car il faut tout prévoir si l'on veut que ça marche : la répartition des pouvoirs entre l'échelon central et l'échelon national, la structure et le fonctionnement interne de l'organe, le droit applicable aux enquêtes et aux poursuites, la coopération transnationale, etc. La seconde difficulté était de nature politique. Il faut bien comprendre qu'au-delà des aspects juridiques et techniques, la création d'un parquet européen représentait un véritable transfert de souveraineté au profit d'une autorité judiciaire supranationale. Or les États membres n'étaient pas disposés à accepter un tel sacrifice sans obtenir quelques garanties en retour. Le projet a donc donné lieu, dès le départ, à deux conceptions assez éloignées l'une de l'autre : d'un côté, celle de la Commission européenne qui voulait un organe entièrement intégré et sans « lien national » avec les États membres; de l'autre, une approche plus réaliste portée par la France et l'Allemagne à laquelle la plupart des États membres se sont ralliés ensuite<sup>130</sup>.

C'est au cours de la présidence luxembourgeoise du deuxième semestre 2015 que le Parlement européen adopte une résolution dans laquelle il fixe de manière très claire les enjeux d'un procureur à l'échelle européenne; il s'agit de doter l'Union européenne d'une véritable arme contre les fraudes transfrontières et les atteintes au budget de l'Union européenne. Le Parquet européen exprime donc une volonté de créer un organe plus intégré et centralisé.

Le règlement proposé demande, pour son adoption, l'unanimité des États membres au sein du Conseil, après approbation du Parlement européen. Or, cette réunion s'est soldée par un échec, car il était difficile d'obtenir un accord unanime sur la proposition de la Commission. Pour trouver une solution, la France et l'Allemagne, déterminées dans leur démarche pour faire aboutir le projet, ont proposé le recours à l'article 20 *TFUE* sur la coopération renforcée. Cette initiative trouve sa source dans l'article 86 *TFUE* qui permet à un groupe composé d'au moins neuf États membres de demander au Conseil qu'il soit saisi du projet de règlement en cas d'absence d'unanimité; elle a permis 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*<sup>131</sup> (*Règlement sur le Parquet*) en octobre 2017 qui est entré en vigueur le 20 novembre 2017 et il a commencé ses activités le 1<sup>er</sup> juin 2021. Cette

---

<sup>129</sup> Turmo, *supra* note 125 à la p 129.

<sup>130</sup> Frédéric Baab, « Le parquet européen : un projet entre audace et réalisme politique » (17 mai 2021), en ligne : [eucrim.eu/articles/le-parquet-europeen-un-projet-entre-audace-et-realisme-politique/](http://eucrim.eu/articles/le-parquet-europeen-un-projet-entre-audace-et-realisme-politique/).

<sup>131</sup> *Règlement (UE) 2017/1939, supra* note 92.

création symbolise la fin de l'ère du « criminaliser sans punir »<sup>132</sup> qui caractérisait l'action de l'Union européenne en matière pénale. Elle met aussi en relief la nécessité d'uniformiser les incriminations à l'échelle de l'Union européenne, puisque la création d'un organe supranational pouvait rendre nécessaire l'élaboration de règles uniformisées et impliquer un changement dans la « stratégie normative »<sup>133</sup> de l'Union en matière de droit pénal.

« Autorité européenne », le procureur européen serait indépendant tant à l'égard des autorités nationales qu'à l'égard des organes de l'Union européenne<sup>134</sup>. Le ministère public européen, qui pourrait se saisir d'office, a une structure à deux niveaux : le niveau central et le niveau décentralisé.

D'abord, le niveau central consiste dans le bureau central, installé à Luxembourg, qui se compose du chef du Parquet européen<sup>135</sup> et le chef du collège des procureurs européens, des chambres permanentes, des procureurs européens et du directeur administratif.

Le collège est composé du chef du Parquet européen et d'un procureur européen par État membre. Le mandat est de six ans avec une rotation partielle tous les trois ans. Son rôle consiste à organiser la politique pénale du Parquet dans l'ensemble de l'Union en matière de poursuites, sans jamais prendre de décisions opérationnelles portant sur des dossiers particuliers; il traite dès lors les questions générales soulevées par les dossiers particuliers.

Les chambres permanentes sont composées de trois membres. Elles supervisent et dirigent les enquêtes et les poursuites dans des dossiers transfrontalières; elles assurent la mise en œuvre des décisions qui sont adoptées par le collège et elles sont compétentes pour porter une affaire en jugement, la classer sans suite, appliquer une procédure simplifiée en matière de poursuite et charger un procureur délégué d'agir en vue de classer définitivement l'affaire ou de renvoyer une affaire devant les autorités nationales ou encore pour ouvrir une enquête.

Ensuite, le niveau décentralisé se compose des procureurs européens délégués qui sont affectés dans les États membres; chaque État membre devrait compter au moins deux procureurs européens délégués. Ils seront nommés par le collège du Parquet, sur une désignation faite par leur État membre et proposition du chef du Parquet. Ces procureurs délégués seront choisis parmi les membres actifs du ministère public ou du corps judiciaire de l'État membre qui les a désignés. Ils devront agir au nom du Parquet conformément aux dispositions du *Règlement sur le Parquet*

<sup>132</sup> Carlo Sotis, « Criminaliser sans punir : Réflexion sur le pouvoir d'incriminer (direct et indirect) de l'Union européenne prévu par le Traité de Lisbonne » (2010) 4:4 R Science Crim & Dr Pénal Comparé 773.

<sup>133</sup> Juliette Tricot, « Ministère public européen et systèmes pénaux nationaux : les enjeux de l'articulation verticale » dans Giudicelli-Delage et Manacorda, *supra* note 82, 181.

<sup>134</sup> Pour une présentation détaillée du régime de coopération au sein du parquet européen, voir Peter Csonka, Adam Juszcak et Elisa Sason, « The establishment of the European Public Prosecutor's Office : The Road from Vision to Reality » (15 janvier 2018), en ligne : [eucrim.eu/articles/establishment-european-public-prosecutors-office/](http://eucrim.eu/articles/establishment-european-public-prosecutors-office/).

<sup>135</sup> La roumaine Laura Codruta Kövesi a été nommée premier chef de ce Parquet européen.

et de la législation de l'État membre compétent. Ils seront chargés d'effectuer les actes d'enquête et les poursuites dans leur État membre, conformément au droit interne, et devront suivre les orientations et instructions de la chambre permanente chargée de l'affaire au niveau central. Ils seront responsables de la mise en état des affaires et soutiennent l'accusation aux audiences devant les juridictions nationales. Ils peuvent exercer les voies de recours existantes conformément au droit national.

Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, le Parquet européen sera amené à émettre un mandat d'arrêt européen pour la recherche et l'arrestation des personnes soupçonnées de commettre des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. L'instrument normatif sera mis au service d'un seul organe de l'Union dans un domaine bien déterminé par le *Traité*, ce qui contribue à la montée en puissance du procureur européen et conséquemment à l'effectivité du mandat d'arrêt européen dans la mesure où l'émission de ce mandat relèvera de la compétence d'un seul organe de l'Union européenne.

## **B. L'émission du mandat d'arrêt européen par le Parquet européen**

L'opportunité de la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne se laisse mesurer par les effets négatifs de cette typologie de criminalité qui dépasseront largement le territoire de l'État membre où se sont produits les actes en question pour atteindre l'économie et la finance de l'Union européenne. Cet état de lieux nécessitera une réponse européenne qui sera matérialisée par la création du ministère public européen; le but étant de centraliser les enquêtes et les poursuites au niveau de l'UE représentée par un parquet. La création de ce Parquet répond donc parfaitement à cette nécessité, car il est désormais « le gendarme de l'Union européenne » chargé de la protection des intérêts financiers de l'Union. Or, pour être utile et efficace, cet organe a besoin pour exercer ses fonctions de recherches et de poursuites d'utiliser certains instruments adoptés par l'Union européenne, comme la *Décision-cadre* relative au mandat d'arrêt européen. Il est donc question de centraliser l'émission du mandat d'arrêt européen dans un domaine bien défini par le *TFUE* en le confiant au Parquet européen. L'effet retour de cette centralisation, c'est que l'instrument normatif gagnerait en effectivité, car la procédure serait plus rapide et plus simple. Mais comment procède-t-il pour délivrer ce mandat ?

Pour répondre à cette question, il paraît inévitable de présenter les fonctions de cet organe. Ainsi, le procureur européen serait chargé de rechercher, de poursuivre et de renvoyer en jugement les auteurs ou complices des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union<sup>136</sup> (fraudes concernant des fonds de l'Union européenne d'un montant supérieur à 10 000 euros ou sur des cas de fraude transfrontière à la TVA entraînant un préjudice supérieur à 10 millions d'euros, corruption, blanchiment d'argent), et d'exercer devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions.

---

<sup>136</sup> Définies par la *Directive (UE) 2017/1371 du 05 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union*, [2017] JO, L 198/29.

La compétence du Parquet pourra cependant être retenue pour les infractions causant un préjudice financier inférieur à 10 000 euros, mais il faut qu'on soit en présence de certaines circonstances dont principalement<sup>137</sup>:

- les répercussions du dossier à l'échelle européenne sont de nature à rendre nécessaire la conduite d'une enquête par le Parquet européen ou;
- le statut de fonctionnaire ou d'agent de l'Union européenne ou des membres des institutions de l'Union pourraient être soupçonnés d'avoir commis l'infraction.

Par ailleurs, le Parquet sera compétent dès lors que des infractions pénales visées par la Directive auront été commises<sup>138</sup> :

- en totalité ou en partie sur le territoire d'un ou plusieurs États membres;
- par un ressortissant d'un État membre, pour autant qu'un État membre soit compétent à l'égard de l'infraction lorsqu'elle est commise en dehors de son territoire;
- sur le territoire d'un État tiers par un agent public, pour autant qu'un État membre soit compétent à l'égard de l'infraction lorsqu'elle est commise en dehors de son territoire.

Le paragraphe 2 de l'article 86 *TFUE* prévoit expressément que le Parquet européen exerce l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres et non pas devant une Cour pénale européenne chargée de trancher au fond les poursuites menées par le Parquet européen, car le *Traité* exclut cette idée. En cela, la création du Parquet européen ne peut être comparée au parquet fédéral aux États-Unis qui exerce l'action publique devant des juridictions pénales fédérales. Cet organe garantirait ainsi la direction et la coordination centralisées des recherches et des poursuites au niveau européen.

Selon les estimations, en 2018, la fraude transnationale a entraîné la perte de 140 milliards d'euros de recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les États membres. Les chiffres pour 2020 pourraient être plus élevés en raison des effets de la pandémie de COVID-19 sur l'économie de l'Union européenne<sup>139</sup>.

Le Parquet pourra de sa propre initiative ouvrir une enquête ou engager des poursuites d'une affaire relevant de sa compétence. Il peut aussi exercer son droit d'évocation après avoir reçu des informations sur une procédure ouverte dans un État membre. Les autorités judiciaires devront dès lors lui transmettre l'ensemble du dossier et doivent s'abstenir de procéder à de nouveaux actes d'instruction portant sur la même infraction. Il pourra être informé également par des lanceurs d'alertes.

<sup>137</sup> *Règlement (UE) 2017/1939, supra* note 92, art 25.

<sup>138</sup> *Ibid*, art 23.

<sup>139</sup> « Parquet européen » (dernière modification le 16 août 2021), en ligne : *Conseil de l'Union européenne* <[consilium.europa.eu/fr/policies/eppo/](https://consilium.europa.eu/fr/policies/eppo/)>.

Sur la conduite des recherches, le procureur européen devrait pouvoir accéder à tout l'éventail des mesures de recherche qui existent au niveau national. Il pourrait donc collecter et saisir toute information utile, auditionner les témoins et interroger les suspects, contraindre ces derniers à comparaître devant lui, perquisitionner, procéder à des saisies, geler des avoirs, recourir à des écoutes téléphoniques, demander la délivrance d'un mandat d'arrêt européen, qui devra se faire dans les conditions mentionnées dans la *Décision-cadre* sur le mandat d'arrêt européen, le placement sous contrôle judiciaire ou encore la mise en détention provisoire.

Ces remarques permettent de dire que certains actes coercitifs du procureur européen sont nécessaires pour pouvoir rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs ou complices des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, y compris la délivrance du mandat d'arrêt européen. La possibilité offerte par le règlement n'est pas l'effet du hasard, car il s'inscrit dans une politique visant à garantir l'efficacité du procureur européen. En effet, le support normatif du mandat d'arrêt européen se fonde sur la reconnaissance mutuelle des actes juridictionnels entre États membres. Cette dernière suppose la confiance mutuelle dans les systèmes juridiques nationaux et un socle fondamental commun. Elle implique de ne plus recourir à aucune décision supplémentaire de validation des actes de poursuites menés par ce dernier. Il en résulte donc que le mandat d'arrêt européen pourrait renforcer l'action du procureur européen, car il va lui permettre d'éviter les obstacles de l'ancienne procédure d'extradition, notamment concernant le contrôle de la double incrimination ainsi que le contrôle de la régularité et de la valeur probante des éléments de preuve récoltés dans le cadre de ses enquêtes; ses actes seraient ainsi valables dans tous les États membres en tant qu'actes d'une instance commune.

Toutefois, l'attribution au Parquet européen de la compétence d'émettre des mandats d'arrêt européens seulement dans le domaine des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne reflète la résistance des États de faire de ce Parquet un véritable outil de justice pénale. En effet, l'expression « mandat d'arrêt européen » laissera entendre qu'un organe européen sera seul compétent pour l'émission de ce mandat contre toutes les formes de criminalité organisée. Cette solution permettra de remédier au problème de la divergence des États quant aux autorités compétentes de l'émission du mandat.

\*\*\*

Le mandat d'arrêt européen constitue un formidable espoir pour la coopération judiciaire au sein de l'Union européenne. L'instrument normatif reflète en effet la volonté des États d'appliquer le système de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale, « faisant passer la coopération judiciaire d'un système d'interopérabilité d'espaces nationaux vers l'idée d'un espace européen »<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> Emmanuel Barbe, « Le mandat d'arrêt européen : en tirera-t-on toutes les conséquences ? » dans De Kerchove et Weyembergh, *supra* note 79, 113 à la p 113.

Le mandat d'arrêt européen comporte en effet des innovations importantes, parmi lesquelles figurent la généralisation de la remise des nationaux<sup>141</sup>, la suppression partielle du contrôle de la double incrimination, l'encadrement des motifs de refus et des conditions auxquelles peut être subordonnée la remise marquent une rupture de fond avec le droit classique de l'extradition. La « judiciarisation » de la procédure, car la transmission du mandat d'arrêt européen se fera « directement d'autorité judiciaire à autorité judiciaire » et l'imposition de délais précis et brefs, encadrant la décision d'exécution du mandat d'arrêt européen ainsi que la remise de la personne<sup>142</sup>.

Pour faciliter le travail des juges et dans un but de simplification et de rapidité, le nouvel instrument recourt à Eurojust pour améliorer la communication entre les autorités judiciaires. Or, le rôle attribué à cette entité par la *Décision-cadre* est en deçà de la finalité de cet instrument, car elle ne répond que partiellement aux difficultés auxquelles les autorités judiciaires « d'émission » et « d'exécution » pourraient être confrontées. Cet organe n'a en effet aucun pouvoir de contrainte. La création du ministère public européen pourrait, en revanche, porter de l'espoir en donnant plus de souffle à l'espace pénal européen.

De plus, l'intervention de cet organe pour émettre un mandat d'arrêt européen ne concerne qu'un champ de criminalité limité par le règlement, en l'occurrence les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Il aurait donc fallu étendre la compétence du Parquet européen dans l'émission du mandat d'arrêt européen à toutes les formes de criminalité organisée, car le titre donné au mandat d'arrêt européen nécessiterait de confier la délivrance de ce mandat à une autorité judiciaire supranationale, en l'occurrence le procureur européen. Ceci permettra de rendre plus efficace l'intervention de cet organe et contribuera à la centralisation de l'émission du mandat d'arrêt européen.

Cette proposition ne pourra s'appliquer en réalité qu'avec la mise en place d'un droit pénal unique. En effet, comme le relève la professeure Anne Weyembergh :

J'ai toujours pensé que, si un procureur devait voir le jour, le texte qui le mettrait en place donnerait une définition unique des infractions pour lesquelles il est compétent et lui fixerait aussi un cadre procédural uniforme. Mais, dès la proposition initiale de règlement présenté par la Commission en juillet 2013, le champ de compétences du procureur européen a été défini par référence à la directive PIF et donc aux lois nationales de transposition qui pourront bien entendu varier. Et quant aux règles procédurales applicables, elles sont elles aussi définies par référence aux lois nationales d'application. Avec toutes les questions que cela pose en termes entre autres de sécurité juridique pour les justiciables<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Le mandat d'arrêt européen est donc « un succès en termes de remise des nationaux » : Pierre Bellet, « La coopération judiciaire internationale en matière pénale » (2009) 8 Cahiers sécurité 144 à la p148.

<sup>142</sup> Pierre-Yves Monjal, « La décision-cadre instaurant le mandat d'arrêt européen et l'ordre juridique français : la constitutionnalité du droit dérivé de l'Union européenne sous contrôle du Conseil d'État » (2003) 1 RDUE 109 à la p 109.

<sup>143</sup> Anne Weyembergh, « Réflexions sur quelques équilibres essentiels au droit pénal européen » (2016) 38 Cahiers Sécurité & Justice 198 à la p 201.

Il est à noter que certains États membres, suivis de la Commission européenne, ont exprimé leur volonté d'étendre la compétence de cet organe en matière de terrorisme avant que le règlement mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen ne soit publié au Journal officiel. Ainsi, le président de la République française, Emmanuel Macron, déclarait que

face à l'internationale du terrorisme, l'Europe de la sécurité doit être notre bouclier. Ils s'infiltrent partout en Europe, leurs ramifications sont là ; c'est donc ensemble que nous nous devons d'agir. De la prévention à la répression. C'est pourquoi nous devons instituer un parquet européen contre la criminalité organisée et le terrorisme, au-delà des compétences actuelles qui viennent d'être établies<sup>144</sup>.

Cet appel avait déjà été lancé par Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, lors de son discours sur l'état de l'Union, le 13 septembre 2017, qui proposait de donner compétence au Parquet européen pour poursuivre les « auteurs d'infractions terroristes transfrontalières »<sup>145</sup>.

Ces remarques ne mettent pas en cause l'opportunité de la *Décision-cadre* pour lutter contre les formes graves de criminalité, et spécialement pour rendre l'action du procureur européen plus efficace. La Commission a ainsi dressé, conformément au paragraphe 3 de l'article 34 de la *Décision-cadre*, un premier bilan de la transposition de la *Décision-cadre* par les États membres en février 2005<sup>146</sup>, actualisé en 2006<sup>147</sup>. Cette évaluation souligne que la moitié seulement des États membres a respecté l'échéance de transposition fixée par la *Décision-cadre*, c'est-à-dire le 31 décembre 2003 pour les anciens États membres et leur date d'adhésion pour les nouveaux. Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, huit États membres seulement appliquaient entre eux le dispositif. Tous les États membres ont aujourd'hui transposé la *Décision-cadre*. Le bilan dressé par la Commission met également en évidence des transpositions incorrectes par certains États

<sup>144</sup> Emmanuel Macron, « Initiative pour l'Europe », présenté à Paris La Sorbonne, 26 septembre 2017 [non publié] à la p 4, en ligne : [Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères <diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26.09\\_-\\_discours\\_du\\_president\\_de\\_la\\_republique\\_-\\_initiative\\_pour\\_l\\_europe\\_transcript\\_cle0cfdbe.pdf>](http://diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26.09_-_discours_du_president_de_la_republique_-_initiative_pour_l_europe_transcript_cle0cfdbe.pdf). Lors de l'annonce du vote du *Règlement sur le Parquet européen*, le Ministère de la justice français avait ainsi indiqué dans son communiqué de presse du 12 octobre 2017, « Adoption du Parquet européen » : « Le Parquet européen sera compétent dans un premier temps pour poursuivre les auteurs de fraudes aux intérêts financiers de l'Union européenne (fraudes graves à la TVA, détournements de subventions européennes, corruption de fonctionnaires européens,...) mais sa compétence pourra être étendue à l'avenir à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ». Le ministre italien de la justice, Andrea Orlando, est de cet avis (voir Milano Finanza, « Italy pushes for deeper European cooperation on terrorism » (23 août 2017), en ligne : [Euractiv<euractiv.com/section/politics/news/italy-pushes-for-deeper-european-cooperation-on-terrorism/>](http://euractiv.com/section/politics/news/italy-pushes-for-deeper-european-cooperation-on-terrorism/)). Voir Chantal Cutajar, « Un parquet européen indépendant ? » (19 octobre 2017), en ligne : [Daloz Actualité <daloz-actualite.fr/chronique/pour-un-parquet-europeen-independant>](http://daloz-actualite.fr/chronique/pour-un-parquet-europeen-independant).

<sup>145</sup> Jean-Claude Juncker, « Discours sur l'état de l'Union 2017 », Bruxelles, 13 septembre 2017, en ligne : [Commission européenne <europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm>](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm).

<sup>146</sup> CE, *Rapport de la Commission fondé sur l'article 34 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres* (SEC(2005) 267), Doc COM(2005) 63 final (2005).

<sup>147</sup> CE, *Rapport de la Commission fondé sur l'article 34 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (version révisée)* (SEC(2006)79), Doc COM(2006) 8 final (2006).

membres, qui ont ajouté des motifs de refus non prévus par la *Décision-cadre* ou réintroduit un contrôle de la double incrimination, par exemple. La Commission estime cependant que la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen est un succès, notamment parce que la remise des nationaux est entrée dans les faits et que le délai moyen d'exécution est passé de près d'un an dans le cadre de l'extradition à quarante-cinq jours avec le mandat d'arrêt.

Le deuxième rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la *Décision-cadre*<sup>148</sup> souligne la généralisation de l'usage du mandat d'arrêt européen : en 2005, près de 6 900 mandats ont été émis par les vingt-trois États membres ayant communiqué des données à ce sujet, soit deux fois plus qu'en 2004, et 1 770 personnes recherchées ont été arrêtées sur la base d'un mandat d'arrêt européen, dont 1 532 ont été remises<sup>149</sup>. Il souligne également la réduction des délais de procédures par rapport à l'extradition : « la durée moyenne d'exécution d'une demande est ainsi passée d'environ un an avec l'ancienne extradition à moins de cinq semaines (précisément quarante-trois jours), voire onze jours dans les cas [...] où la personne consent à sa remise »<sup>150</sup>. En 2005, le délai maximal de quatre-vingt-dix jours n'a pas été tenu dans seulement quatre-vingts cas, soit environ 5 % des remises. Elle déplore cependant que la plupart des défauts de transposition dans certains États membres relevés dans son premier rapport d'évaluation (rétablissement du contrôle de la double incrimination pour tout ou partie de la liste des trente-deux infractions, désignation d'un organe exécutif en guise d'autorités judiciaires compétentes en tout ou partie, altération des motifs de non-exécution obligatoires, exigences de conditions supplémentaires, etc.) n'aient pas été corrigés par les États membres<sup>151</sup>.

Dans son troisième rapport d'évaluation<sup>152</sup>, présenté le 11 avril 2011, la Commission européenne indique que, entre 2005 et 2009, 54 689 mandats d'arrêt européens ont été émis et 11 630 exécutés. Durant la même période, le délai moyen pour la remise se situait entre quatorze et dix-sept jours pour les personnes ayant consenti à leur remise (soit entre 51 % et 62 % des personnes recherchées) et entre quarante-deux et cinquante et un jours pour les personnes n'y ayant pas consenti<sup>153</sup>. La Commission indique que quatorze États membres ont modifié leurs dispositions de transposition afin de tenir compte des observations qu'elle avait formulées dans ses rapports précédents ainsi que des recommandations du Conseil. Douze autres États membres n'ont cependant pas modifié leur législation, malgré les recommandations formulées en ce sens tant par la Commission que par le Conseil<sup>154</sup>.

Dans ce même rapport, la Commission a tenu compte des critiques formulées par certains parlementaires européens et nationaux, avocats de la défense,

---

<sup>148</sup> CE, *Rapport de la Commission sur la mise en œuvre, depuis 2005, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres* {SEC(2007) 979}, Doc COM(2007) 407 final (2007).

<sup>149</sup> *Ibid* aux pp 3-4.

<sup>150</sup> *Ibid* à la p 4.

<sup>151</sup> *Ibid*.

<sup>152</sup> *Rapport de la Commission 2011*, *supra* note **Erreur ! Signet non défini.**

<sup>153</sup> *Ibid* à la p 3.

<sup>154</sup> *Ibid* à la p 5.

associations, etc., selon lesquelles les droits procéduraux des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales, notamment en ce qui concerne l'absence d'un droit de représentation juridique dans l'État d'émission pendant le déroulement de la procédure de remise dans l'État d'exécution et les conditions de détention dans certains États membres combinés parfois à de très longues durées de détention provisoire pour les personnes remises. Elle estime que l'adoption des instruments prévus par la *Feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales*<sup>155</sup>, relatifs au droit à l'interprétation et à la traduction, au droit d'être informé de ses droits, au droit à l'assistance d'un conseiller juridique avant et pendant le procès, le droit pour une personne détenue de communiquer avec les membres de sa famille, ses employeurs et les autorités consulaires, la protection des suspects vulnérables et le livre vert sur la détention provisoire, permettra de remédier à ces problèmes.

---

<sup>155</sup> CE, *Résolution du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales*, [2009] JO, C 295/1.