

Concours externe d'inspecteur externe des douanes des 24, 25 et 26 janvier 2018

Retranscription exacte de la copie ayant obtenu la meilleure note à l'épreuve de :  
Droit communautaire.

Note : 18,5/20

### Le parquet européen : une nouvelle étape dans l'instauration d'un espace judiciaire européen ?

Lorsque Carlos Puigdemont s'est réfugié à Bruxelles, les autorités espagnoles ont émis un mandat d'arrêt européen, qui enjoint les autorités belges à leur confier leur ressortissant. De cette manière, la Belgique n'a pas eu à trancher sur une demande, plus délicate, d'extradition ainsi, si on a reproché à l'union européenne de ne pas intervenir dans le conflit, son droit a tout de même produit des effets.

Si l'union dispose de nombreuses compétences, et a largement permis d'unifier des droits nationaux des États membres en matière de concurrence, de protection des consommateurs ou de l'environnement, selon les principes d'administration indirecte et d'autonomie procédurale, l'organisation interne du système judiciaire de chaque État membre est fixée à sa guise. Surtout, les règles civile et pénales, en dehors des matières communautaires, restent très largement nationales relevant à la fois de cultures juridiques fortes, et de domaine régaliens. Chaque État reste garant de la sécurité des biens et des personnes sur son territoire, même si la clause d'assistance permet désormais de faire appel à la solidarité en cas de crise.

Le traité de Lisbonne, malgré l'échec de la constitution européenne deux ans plus tôt, avait pour ambition de renforcer l'union, notamment en établissant un « espace de liberté, de sécurité et de justice » sur son territoire. Il prévoyait également la création d'un parquet européen pour préserver les intérêts financiers de l'union. Toutefois, plus de dix ans après sa ratification, ce parquet n'existe pas encore, ce qui témoigne de la résistance des États envers toute réalisation concrète d'un espace judiciaire commun. D'ailleurs les réalisations existantes ont bien souvent été décidées dans un cadre externe à l'union, ou par un petit groupe de membres dans une coopération renforcée, comme c'est le cas du parquet.

Ainsi, l'instauration d'un parquet européen sera t'elle suffisante pour pouvoir considérer qu'il existe un véritable espace judiciaire européen ?

La construction d'un espace judiciaire européen a toujours fait face à une grande réticence des États membres, ce qui explique son état d'avancement aujourd'hui (I). Si l'instauration prochaine d'un parquet européen est une avancée incontestable, elle ne permet pas d'affirmer qu'il existe un espace unifié en matière judiciaire (II).

\*

\*

\*

La construction d'un espace judiciaire européen a été lente, et repose encore aujourd'hui sur des textes spécifiques plutôt que sur un droit judiciaire européen (I).

L'histoire de l'espace judiciaire européen témoigne des difficultés d'unification dans un domaine aussi sensible (A).

Un espace judiciaire européen unifié supposerait un ensemble de droit en matière civile et pénale harmonisé, soit la même définition des infractions, ainsi que des sanctions comparables. Or, même lors d'avancées majeures de la construction européenne comme lors de la signature du Traité de Maastricht en 1991, l'organisation des communautés en pilier a fait émerger un pilier « justice et affaires intérieures », dont l'organisation est intergouvernementale et non pas communautaire.

Puis, lorsque le traité d'Amsterdam en 1997 communautarise les politiques d'asile et d'immigration, la coopération en matière civile comme en matière policière et pénale reste au sein du troisième pilier. Cependant, les États qui le souhaitent organisent leur coopération par le biais de conventions internationales comme celles de Bruxelles et de Rome.

Ce n'est qu'avec le traité de Lisbonne que l'ELSJ devient une part entière de l'union, par la suppression des piliers, mais cette politique continue de relever de l'exception par rapport à la « méthode communautaire » ou « procédure législative ordinaire » puisque la commission partage l'initiative avec un quart des États membres, et que les coopérations renforcées sont facilitées, justement pour éviter les blocages. Ce système a ainsi permis d'assurer la création du parquet européen en 2019 malgré la réticence de certains États. Et la mise en place des règles unifiées sur le divorce transnational.

Malgré une communautarisation progressive de la politique d'ELSJ, le domaine judiciaire repose encore plutôt sur la reconnaissance mutuelle et la coopération que sur un droit civil et pénal européen (B).

Par les conventions de Rome (I,II et III) et Bruxelles (I, I bis et II), les États membres ont fixé des règles concernant la loi applicable en matière d'obligations contractuelle de responsabilité délictuelle et de droit de la famille ( convention de Rome), et la détermination du juge compétent.

Par ailleurs, la mise en place du mandat d'arrêt européen ( obligation de livrer un ressortissant à son État d'origine en cas de crime ou délit susceptible d'une peine supérieure à 4 mois de prison)ainsi que l'application de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice permettent de mettre fin à deux procédures lourdes, longues et coûteuses qu'étaient l'extradition et l'exequatur Désormais, les juges nationaux ont accès grâce au système d'information CRIS au casier judiciaire européen des personnes interpellées.

Enfin, pour gérer cette coopération a été mise en place l'agence Eurojust, qui siège à La Haye, près de la cour pénale internationale L'agence Cepol permet aussi aux forces de police de partager des bonnes pratiques et des formations, mais la coopération en matière policière repose surtout sur Europol, qui permet de former des équipes d'enquête de plusieurs nationalités différentes.

Ainsi, si des avancées notables en matière de coopération judiciaire ont amélioré la circulation des décisions de justice au cours de la construction européenne, on est encore très loin d'un droit civil ou pénal unifié, ou simplement harmonisé comme aux États-Unis par le contrôle d'une cour suprême. En effet, Les règles pénales n'étant pas de la compétence de l'union, la Cour de justice ne les contrôle pas, sauf si elles sont en lien avec une politique harmonisée, comme les infractions liées à la protection de l'environnement.

Dans ce contexte, la mise en place du parquet européen est certes une nouvelle réalisation concrète d'un espace judiciaire harmonisé, mais elle ne permettra pas de considérer que celui-ci est achevé (II).

Le parquet européen représente une avancée majeure pour la protection des intérêts financier de l'union (A)

L'union dispose d'un budget plutôt restreint au regard de celui des ses États membres ( 1 % du PNB contre 57% de dépenses publique PIB en France ), mais elle le dépense à 94% par redistribution selon différentes modalités, qui peuvent faire l'objet d'abus. Par ailleurs ses ressources propres et la TVA qu'elle perçoit doivent également faire l'objet d'une surveillance. Cette fraude représenterait en effet une perte sèche de plusieurs dizaines de milliards d'euros chaque année, difficile à évaluer.

Pour lutter contre la fraude et protéger les intérêts financiers de l'union, la commission dispose de l'office de lutte anti-fraude (OLAF), mais il présente des limites importantes : il est rattaché à la commission, même s'il dispose d'une relative indépendance. Or, en 1999, la Commission Santer a été poussée à la démission car elle était soupçonnée de pratiques frauduleuses comme la corruption et le trafic d'influence. Autre limite majeure à l'OLAF : s'il a des pouvoirs d'enquête, en revanche il ne peut sanctionner les fraudeurs. Si la commissaire actuelle à la concurrence tente par ses propres moyens de sanctionner la fraude fiscale notamment, cela ne peut que partiellement palier ce manque criant de pouvoir de sanction de l'OLAF.

Le parquet européen vient donc compléter ce dispositif ayant le pouvoir de poursuivre les personnes accusées de fraude par l'OLAF. Il sera composé d'un procureur européen et de quatre adjoints, et de cellules nationales le tout avec l'appui d'Eurojust.

Certes, ce pouvoir manquait à l'union pour défendre ses intérêts financiers, et ce parquet, avec un procureur volontariste, gagnera peut-être en notoriété et en efficacité ; mais il faut reconnaître que sa mission est très limitée et n'augure rien d'une unification plus poussée en matière pénale, comme le serait un code pénal ou un code de procédure pénale européen. Ces sujets ne paraissent d'ailleurs pas être la priorité aujourd'hui, ni pour Emmanuel Macron pourtant ambitieux pour l'Europe, ni pour Jean-Claude Juncker.

Les cultures juridiques des États membres restent très contrastées, et la matière pénale sera toujours considérée comme régaliennne, limitant de fait l'harmonisation européenne (B).

La matière pénale est éminemment régaliennne, en ce qu'elle détermine ce qu'une société considère comme interdit, et choisit la manière de récriminer ceux qui ont rompu contrat social. Si certains États insistent sur la répression, d'autres privilégient la réinsertion ou les peines alternatives. Toutefois, les États fédéraux américains connaissent aussi des différences importantes dans la législation pénale : la différence avec l'union repose sur la compétence de la cour suprême pour trancher certains points fondamentaux, rôle que les États de l'union sont certainement pas prêts à confier à une cour de justice déjà considérée par les eurosceptiques comme trop invasive d'une part, et concurrencée par la cour européenne des droits de l'homme d'autre part.

Toutefois, la question est quasiment délicate en matière civile, du fait de cultures juridiques très différentes. On pense d'abord à la distinction majeure entre droit romain, écrit, et common Law. La tradition légicentriste est essentielle en France et il paraît inacceptable qu'un juge décide seul d'une nouvelle règle. Bien que la frontière se brouille, d'une part sous l'influence croissante des juges suprêmes qui ont quasiment un pouvoir législatif, et d'autre part, dans les pays de common Law, sous l'influence du droit communautaire, elle ne manque pas de susciter des tensions, d'un côté comme de l'autre.

Par ailleurs, en France, comme dans certains autres États membres on sépare les juges administratif et judiciaire, ce que permet le principe d'autonomie procédurale, mais qui serait sûrement remis en cause dans le cas d'une harmonisation plus poussée des procédures contentieuses en Europe.

Ainsi, la mise en œuvre, d'un véritable espace de justice européen harmonisé reste très peu probable aujourd'hui, malgré l'avancée que représente le parquet européen.

\*

\*

\*

Seule une clarification de la compétence de la CJUE en matière de droits fondamentaux, notamment vis-à-vis de sa collègue et concurrente de Strasbourg, qu'elle redoute ouvertement depuis son avis négatif concernant l'adhésion de l'union à la CEDH en 2016, permettrait de comparer l'union à un espace judiciaire fédéral comme aux États-Unis, mais cela semble loin des préoccupations actuelles des meneurs en Europe.