

Projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée

Nos propositions

L'action de Sherpa

- 1. Créer des juridictions spécialisées pour le contentieux environnemental, au civil et au pénal**
- 2. Renoncer à la CJIP environnementale**
- 3. Créer des délits d'atteinte à l'environnement et de mise en danger de l'environnement**
- 4. Permettre l'application extraterritoriale du droit pénal de l'environnement**
- 5. Faciliter l'accès aux informations environnementales détenues par les entreprises**
- 6. Garantir aux parties civiles un mécanisme de signalement direct auprès du Parquet européen en cas de conflit de compétences**



L'action de Sherpa

Depuis sa création en 2001, Sherpa mobilise le droit pour lutter contre les formes d'impunité causées par la mondialisation économique et financière. Nos modes d'action sont la recherche juridique, le renforcement de capacités et le contentieux stratégique, qui viennent nourrir notre plaidoyer.

Nos actions visent à prévenir et réparer les atteintes aux droits humains et à l'environnement causées par les acteurs économiques : les violations commises dans les chaînes de valeur des entreprises multinationales, mais aussi celles commises au moyen de flux financiers illicites (corruption, évasion fiscale) qui réduisent les ressources publiques disponibles pour les États.

A l'occasion de ces actions, nous avons été confrontés à de nombreux obstacles juridiques limitant la responsabilité des acteurs économiques et l'accès à la justice, y compris en matière d'atteintes à l'environnement¹. Ces constatations sont venues nourrir des propositions législatives. En 2010, nous avons publié un [Cahier de 46 propositions](#) pour réguler les entreprises transnationales, dont une des propositions phares, la création d'un devoir de vigilance extraterritorial, a été reprise après des années de mobilisation dans la Loi sur le devoir de vigilance adoptée en 2017. Plus récemment, nous partageons des [Propositions pour améliorer l'accès à la justice](#) des victimes de crimes économiques - venant enrichir la Loi de programmation et de réforme de la justice de mars 2019.

Dans le cadre des débats parlementaires relatifs au Projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée (ci-après, le Projet de loi) et de la proposition de la Convention citoyenne pour le climat visant à créer un crime d'écocide, Sherpa présente plusieurs propositions visant à renforcer la responsabilité des acteurs économiques impliqués dans des dommages environnementaux transnationaux, et à faciliter l'accès à la justice en la matière.

L'association Sherpa lutte en outre contre une autre dimension de la criminalité économique que représente la prolifération des flux financiers illicites.

Qu'il s'agisse de l'argent de la corruption ou de l'évasion fiscale des multinationales, les flux financiers illicites constituent un enjeu majeur de développement pour l'Union européenne. La lutte contre la corruption devrait occuper une place centrale sur l'agenda européen d'autant plus que l'Union dispose depuis le traité de Lisbonne d'une compétence dans ce domaine, lui

¹ Pour une synthèse de ces obstacles, Sandra Cossart, Juliette Sohm, "Justice environnementale et entreprises transnationales : la pratique à l'épreuve du droit", in *Entreprises et Environnement*, 2017.



permettant de se doter d'une politique cohérente et ambitieuse dans cette matière².

Dès 2010, ONG et universitaires, dont Sherpa, soulignaient ensemble l'importance d'accompagner la libéralisation des marchés de capitaux et la consolidation de l'espace de libre circulation européen d'un cadre opérationnel centralisé afin d'assurer la protection uniforme des intérêts financiers de l'Union. Si la création du Parquet européen constitue un pas décisif en ce sens³, il est nécessaire que la transposition en droit national du règlement européen portant création de ce nouvel organe n'ait pas pour effet un recul des garanties procédurales que le droit français octroie aux parties civiles en matière pénale et ne soit pas attentatoire aux libertés individuelles⁴.

Sherpa ainsi que l'ensemble des ONG française de lutte contre la corruption sont en effet susceptibles de se porter, au titre de leur mandat, partie civile dans des infractions transnationales qui relèvent de la compétence du Parquet européen. Prenons pour exemple la récente plainte déposée par Sherpa contre quatre banques françaises pour blanchiment et recel aggravés de corruption dans le cadre d'un scandale de corruption à Malte⁵.

Il est donc impératif que la transposition en droit national du présent règlement assure la pleine effectivité du Parquet européen⁶ ainsi que des larges moyens d'enquête dont il dispose, indispensables à l'établissement de la vérité dans les affaires de criminalité financière transnationale complexe.

1. Créer des juridictions spécialisées pour le contentieux environnemental, au civil et au pénal

Le Projet de loi prévoit la création, dans le ressort de chaque cour d'appel, d'un pôle régional spécialisé en matière d'atteintes à l'environnement. La compétence territoriale d'un tribunal judiciaire serait ainsi étendue au ressort de la cour d'appel pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des délits prévus par le code de l'environnement dans les affaires qui *« sont ou apparaîtraient complexes, en raison notamment de leur technicité, de*

² Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen : COM(2001)715 Final, 11 déc. 2001.

³ M. Delmas-Marty, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Economica, 1997 ; *Quelles perspectives pour un Ministère public européen ?*, Dalloz, 2010.

⁴ « Vers un parquet européen ? » ; Cristina Mauro ; La Semaine Juridique Edition Générale n° 26, 1er Juin 2011, 743

⁵ <https://www.asso-sherpa.org/plainte-pour-blanchiment-et-recel-aggraves-de-corruption-contre-la-bnp-paribas-la-societe-generale-natixis-le-cic-et-rivage-investment>

⁶ Voire en ce sens M. Berger, « Le Parquet européen : un nouvel acteur au sein du système juridictionnel de l'Union européenne », in *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015)*, *Liber Amicorum V. Skouris*, Bruylant, 2015, p. 89 et s.



l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent".

Ce projet de création de juridictions spécialisées pour l'environnement reprend ainsi une recommandation formulée à maintes reprises par la société civile⁷ et reprise récemment par le Rapport "*Une justice pour l'environnement*"⁸ qui préconise de créer, dans chaque cour d'appel, des juridictions pour l'environnement (JPE) pour traiter du contentieux, civil et pénal, de l'environnement. Selon cette recommandation, les JPE connaîtraient, en matière pénale, des délits et contraventions prévus et réprimés par le code de l'environnement, le code forestier, le code de l'urbanisme, le code de la consommation, le code minier, le code rural et de la pêche maritime relevant de sa compétence. En matière civile, elles connaîtraient notamment des actions relatives au préjudice écologique (articles 1246 à 1252 du code civil) et des actions relatives au devoir de vigilance (article L. 225-102-4 du Code de commerce), pour les défendeurs domiciliés dans leur ressort.

Cependant, le Projet de loi ne reprend cette recommandation qu'en partie, d'une part en limitant la compétence de ce pôle aux délits uniquement prévus par le code de l'environnement, et d'autre part en la privant de l'un de ses éléments essentiels : la compétence en matière civile. Or cette double compétence - civile et pénale - se justifie par le caractère transversal du contentieux environnemental et de l'expertise technique qui le sous-tend, qui n'est pas limitée à la matière pénale.

Ainsi, selon l'étude d'impact du Projet de loi, la création de pôles régionaux vise-t-elle à assurer "*un meilleur traitement du contentieux de l'environnement grâce une spécialisation accrue des juridictions*", le contentieux environnemental étant un "*contentieux technique, qui nécessite une bonne appréhension des questions environnementales*"⁹. L'étude d'impact souligne que la technicité de la matière environnementale requiert la spécialisation des magistrats : "*les magistrats exerçant au sein de ces pôles seront formés aux problématiques environnementales et seront plus à même d'apprécier la complexité des faits dans les affaires relevant de leur compétence, notamment en ce qui concerne l'importance du préjudice écologique et la détermination du lien de causalité*"¹⁰.

Ces considérations, applicables aussi bien au civil qu'au pénal, viennent au soutien d'une extension de la compétence de ces pôles spécialisés à la matière civile, et notamment aux contentieux civils relatifs à la prévention et à la réparation du préjudice écologique, et au devoir de vigilance en matière

⁷ Voir par exemple nos propositions sur le Projet de loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice, p. 17 https://www.asso-sherpa.org/wp-content/uploads/2018/11/Doc-Sherpa-PJL_Justice-Doc-D%C3%A9put%C3%A9s_-_1182018.pdf ; ou la proposition de l'UICN, "Pour la spécialisation des juridictions en droit de l'environnement", <https://uicn.fr/politiques-de-la-biodiversitedroit-environnement/>

⁸ Rapport de la Mission conjointe du CGEDD et de l'IGJ "Une justice pour l'environnement", Recommandation n°18.

⁹ Étude d'impact, p. 153.

¹⁰ Étude d'impact, p. 157.



environnementale. Cela implique la création de véritables juridictions pour l'environnement.

Par ailleurs, il est essentiel d'associer à cette spécialisation technique l'allocation de ressources spécifiques adaptées, sans lesquelles ces juridictions ne seront pas en mesure de traiter de ces contentieux spéciaux.

2. Renoncer à la CJIP environnementale

Le Projet de loi prévoit la création d'une convention judiciaire d'intérêt public (ci-après, CJIP) en matière environnementale. Le procureur pourrait ainsi proposer à une personne morale mise en cause pour un délit prévu dans le code de l'environnement de conclure une convention lui permettant d'éviter les poursuites. Cette CJIP pourrait ainsi prévoir:

- * Le versement d'une amende dont le montant serait fixé au regard des avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30% du chiffre d'affaires ;
- * La mise en place d'un programme de mise en conformité ;
- * La réparation du préjudice écologique résultant des infractions commises ;
- * Si la victime est identifiée, le montant et les modalités de la réparation des dommages causés par l'infraction.

La possibilité de recourir à une CJIP a été introduite en droit français en matière de corruption et autres atteintes à la probité, avant d'être élargie à la fraude fiscale¹¹. Sous prétexte d'accélérer les procédures et de permettre le paiement d'amendes plus élevées car déterminées au regard du profit tiré de l'infraction, ce mécanisme institue un système de justice négociée au bénéfice des entreprises. Ces dernières ont d'ailleurs accueilli favorablement ce mécanisme, qu'elles perçoivent comme "*un droit à l'erreur*" qui leur permet "*d'éviter la longueur du processus judiciaire et la mauvaise publicité qui l'accompagne*"¹².

En pratique, cette justice négociée permet aux entreprises d'acheter leur impunité : contrairement à d'autres alternatives aux poursuites, la CJIP n'est pas inscrite au casier judiciaire et n'emporte pas déclaration de culpabilité. Il

s'ensuit également que les peines complémentaires, telles que l'exclusion des marchés publics, ne sont pas applicables. Et de fait, l'expérience de la justice négociée nous montre que, bien souvent, la perspective d'une amende

¹¹ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite Sapin II) ; Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

¹² "La défense pénale de l'entreprise et de ses dirigeants", Décideurs, 12 mars 2020 <https://www.magazine-decideurs.com/news/la-defense-penale-de-l-entreprise-et-de-ses-dirigeants>



négociée se limite à la simple insertion d'une provision dans les comptes annuels de l'entreprise¹³.

Plus fondamentalement, ce mécanisme affecte le rôle joué par la justice pénale en matière de délinquance économique : en l'absence de débat judiciaire et d'audiences correctionnelles publiques, la justice perd sa valeur d'exemplarité, l'objectif de recherche de la vérité est relégué au second plan, et le rôle de la justice dans le développement du droit disparaît. La justice pénale est remplacée par une logique de conformité ou *compliance*¹⁴. Ainsi, l'affaire *Erika* n'aurait certainement pas eu le même impact, y compris jurisprudentiel, si un accord avait été négocié avec le Procureur en lieu et place de toute poursuite.

Comme l'a noté le Procureur général près la Cour de Cassation François Molins, si le recours aux alternatives aux poursuites en matière environnementale s'est développé, "*il apparaît que cette progression s'est aussi faite au détriment du procès : les juges ont été davantage dessaisis de leur mission de protection de l'environnement et des victimes d'infractions environnementales. Ce recul de la place du juge est préoccupant pour l'avenir. En effet, historiquement, les procès pénaux dans ce domaine ont d'une part favorisé la sensibilisation du public aux enjeux de la sauvegarde de la nature, par leur caractère public et médiatique, et ont d'autre part contribué à la construction du droit de l'environnement à travers des avancées jurisprudentielles majeures*"¹⁵.

Comme les entreprises l'ont bien noté, la CJIP évacue également le risque réputationnel, la convention étant négociée secrètement, à l'abri des médias et de la société civile.

Enfin, la place des victimes dans le procès pénal s'en trouve réduite : les victimes ne peuvent pas s'opposer au choix du procureur de proposer une CJIP, ou participer de manière contradictoire à la définition de ses modalités. Elles ne peuvent que transmettre au procureur les éléments permettant d'établir leur préjudice et, une fois la CJIP validée, demander le recouvrement des dommages et intérêts que la personne morale s'est engagée à leur verser.

En raison de l'ensemble de ces écueils, déjà dénoncés en matière de corruption et d'évasion fiscale¹⁶, il est nécessaire de renoncer à élargir la

¹³ Pour un exemple : Société générale, Communiqué de presse, 4 juin 2018.

Accessible en ligne : <https://www.societegenerale.com/fr/content/societe-generale-conclut-des-accords-avec-le-doj-la-cftc-et-le-pnf-mettant-fin-leurs-3> : "Le paiement de ces montants est entièrement couvert par la provision inscrite dans les comptes de Société Générale qui a été allouée aux dossiers IBOR et Libyen. Ces versements n'auront donc pas d'impact sur les résultats de Société Générale."

¹⁴ S. Cossart, T. Beau de Loménie, A. Lubrani, « Extension du domaine de la vigilance, la loi sur le devoir de vigilance, au-delà de la compliance », *Revue des juristes de Sciences Po*, n° 16, janvier 2019, p. 90.

¹⁵ François Molins, « Propos d'ouverture du colloque sur « Le procès environnemental », 21 octobre 2019, https://www.courdecassation.fr/publications_26/prises_parole_2039/discours_2202/molins_procureur_9037/colloque_proces_43782.html

¹⁶ E. Alt, W. Bourdon, « En termes d'efficacité répressive, la transaction pénale est un mirage », *Le Monde*, 23 mai 2016 ; Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale : l'analyse et les propositions de dix organisations de la société civile, 18 juillet 2018.



CJIP à la matière environnementale. Si la volonté d'augmenter le quantum des amendes en matière environnementale en les faisant dépendre du chiffre d'affaires est louable, cette évolution devrait intervenir dans les dispositions relatives aux infractions elles-mêmes, et non pas via la création d'une CJIP.

Si ce mécanisme devait malgré tout être adopté, il nous semble essentiel de l'aménager pour que les droits des parties civiles soient respectés (notamment au travers de leur participation à la négociation de la CJIP et de l'ouverture d'un droit de recours contre l'ordonnance de validation), et le rôle du juge du siège préservé, par exemple en lui permettant d'amender la CJIP lors de l'audience de validation.

De plus, bien plus qu'en matière fiscale ou de corruption, la notion "*d'avantages tirés des manquements constatés*" peut être sujette à interprétation en matière d'atteintes à l'environnement car ces avantages sont rarement directs. Il s'agira de ne pas limiter l'amende au montant des dépenses de mise en conformité évitées par l'entreprise, mais d'y inclure également le montant **des revenus tirés de la poursuite de l'activité qui a donné lieu aux violations.**

Enfin, le dispositif de mise en conformité environnementale devrait s'accompagner de moyens humains et financiers suffisants des services du ministère de l'environnement en charge du contrôle de la mise en œuvre par l'entreprise. En matière de lutte contre la corruption, le directeur de l'Agence française anti-corruption s'est déjà alarmé du manque de moyens pour conduire des investigations suffisamment poussées¹⁷.

3. Créer des délits d'atteinte à l'environnement et de mise en danger de l'environnement

Légiférer sur la justice pénale environnementale est également l'occasion de pallier certaines de ses lacunes constatées de longue date - y compris l'absence de délit général d'atteinte ou de mise en danger de l'environnement dans le code pénal.

Le manque de lisibilité du droit pénal de l'environnement, qui est éparpillé dans plusieurs codes distincts, et sa soumission au droit administratif de l'environnement ont été déplorés à maintes reprises par la doctrine, et dernièrement par le rapport "Une justice pour l'environnement".

Ce rapport préconise ainsi de regrouper l'ensemble des infractions environnementales dans le code pénal, au sein d'un nouveau chapitre dédié,

¹⁷ E. Jarry, Le patron de l'AFA réclame plus de moyens, Reuters, 15 décembre 2017



et d'y créer des infractions génériques autonomes : le délit d'atteinte à l'environnement et le délit de mise en danger de l'environnement¹⁸.

Ces recommandations ne sont pas nouvelles, et les juristes Laurent Neyret¹⁹ et Coralie Courtaigne-Deslandes²⁰ ont chacun présenté des propositions de contenu et de rédaction pour la création de ces nouveaux délits.

S'agissant du délit d'atteinte à l'environnement, il s'agirait d'incriminer et de sanctionner le fait de causer, en connaissance de cause, une atteinte non négligeable à l'environnement, c'est-à-dire un dommage environnemental.

Aujourd'hui le droit de l'environnement est décousu et il n'existe pas d'infraction générique d'atteinte à l'environnement. Ainsi dans l'affaire de l'incendie du Lubrizol, des plaintes ont été déposées pour le délit de pollution des eaux (article L.216-6 du code de l'environnement) et d'atteinte à des habitats naturels d'intérêt communautaire (Directive européenne sur le Réseau Natura 2000), mais l'ensemble des autres atteintes à l'environnement ne relèveraient que de contraventions ICPE, contraventions de 5e classe.

L'absence de délit autonome d'atteinte à l'environnement dans le code pénal empêche également toute répression d'atteintes à l'environnement commises par des entreprises françaises en dehors du territoire national. Ainsi, alors que le juge pénal français est compétent, dans certaines conditions, pour appliquer le droit pénal français à une entreprise qui aurait commis des faits de corruption (ou autres délits) à l'étranger, il ne l'est pas pour sanctionner une entreprise qui y aurait commis des violations environnementales.

S'agissant du délit de mise en danger de l'environnement, il s'agirait d'incriminer et de sanctionner le fait d'exposer, en connaissance de cause, l'environnement à un risque avéré de dommage écologique - quand bien même ce dommage ne se serait pas matérialisé.

L'intérêt est, d'une part, de ne pas avoir à constater la matérialité d'un préjudice écologique et un lien de causalité quand le fait de créer délibérément un risque est en lui-même répréhensible et devrait être incriminé. En ce sens, la logique - essentiellement préventive - est la même que celle qui préside au délit de mise en danger délibérée d'autrui prévu à l'article 223-1 du code pénal.

D'autre part, il s'agit de ne pas soumettre cette infraction à la violation préalable d'une obligation administrative environnementale et à la constatation d'une mise en demeure de l'administration restée sans effet. En

¹⁸ Recommandations n° 11 (Regrouper les principales et les plus graves incriminations environnementales, issues du code de l'environnement, du code forestier, du code minier, du code de la santé publique, et du code rural, dans le code pénal au sein d'un nouveau chapitre intitulé « lutte contre les atteintes aux équilibres écologiques et à l'environnement » incorporé dans le titre 1er du livre IV portant sur les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation) et 12 (Créer un délit général d'atteinte grave ou de mise en péril grave à l'environnement).

¹⁹ L. Neyret (dir.), Des écocrimes à l'écocide. Le droit pénal au secours de l'environnement, préf. M. Delmas-Marty, Bruylant, 2015

²⁰ C. Courtaigne-Deslandes, "Quelles pistes pour améliorer la lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique ?", 2015



effet, le simple fait qu'une personne ait eu connaissance du risque causé à l'environnement par son action et que, malgré tout, elle ait persisté dans cette action, devrait être sanctionné indépendamment de la violation d'une obligation administrative.

4. Permettre l'application extraterritoriale du droit pénal de l'environnement

Si ces nouveaux délits d'atteinte à l'environnement et de mise en danger de l'environnement étaient insérés dans le code pénal, ils pourraient concerner les comportements répréhensibles commis par les sociétés françaises à l'étranger, dans les conditions prévues par la loi.

Toutefois, pour que ces dispositions soient en mesure d'appréhender la réalité des dommages environnementaux commis par les entreprises multinationales et de les prévenir utilement, plusieurs aménagements semblent nécessaires.

En effet, la poursuite, en France, d'un délit commis par un Français à l'étranger est soumise à plusieurs conditions, y compris l'existence d'une double incrimination et la mise en mouvement de l'action publique par le Parquet (articles 113-6 et 113-8 du code pénal). Ainsi, à la différence des délits commis en France, les poursuites concernant des délits commis à l'étranger ne peuvent être exercées qu'à la requête du ministère public.

Ce monopole du Parquet constitue un obstacle à l'accès à la justice pour les victimes et viendrait, si des délits d'atteinte à l'environnement et de mise en danger de l'environnement étaient reconnus, entraver leur application aux situations transnationales. De fait, les arrêts concernant les atteintes à l'environnement reprochées à Rougier au Cameroun²¹ et à Perenco en Équateur²² (formulées comme des atteintes aux biens, le délit d'atteinte à l'environnement n'existant pas) se sont contentés de constater l'inertie du Parquet - mettant un coup d'arrêt à ces procédures et permettant aux sociétés françaises de ne pas être inquiétées des délits potentiellement commis à l'étranger.

Par ailleurs, la poursuite de faits de complicité, en France, d'un délit ou d'un crime commis à l'étranger est soumise à l'existence d'une double incrimination et d'une condamnation préalable de l'auteur principal des faits à l'étranger (article 113-5 du Code pénal).

La nécessité de mettre fin au filtre du Parquet en matière de délits commis par des sociétés ou dirigeants français à l'étranger, relevée par Sherpa à maintes

²¹ CA Paris, chambre de l'instruction, 13 février 2004 ; Cass. Crim., 12 avril 2005, Cour de cassation, N° 04-82318.

²² Cass. Crim, 26 octobre 2010, n° 10-81.342.



reprises²³, est de fait un engagement prévu par le Plan National d'Action sur les entreprises et les droits de l'homme d'avril 2017²⁴.

Cette situation ne permet pas de prévenir et sanctionner les atteintes à l'environnement commises dans le cadre des activités des entreprises multinationales. Il est donc nécessaire d'écarter l'application des limitations prévues par les articles 113-5, 113-6 et 113-8 du code pénal concernant les nouveaux délits d'atteinte à l'environnement et de mise en danger de l'environnement, s'ils venaient à être créés.

De tels aménagements existent déjà, par exemple, en matière de corruption et de trafic d'influence (articles 435-11-2 et 435-6-2 du Code pénal, introduits par la loi Sapin II), ou encore s'agissant de la traite d'êtres humains (article 225-4-8 du Code pénal).

5. Faciliter l'accès aux informations environnementales détenues par les entreprises

Dans les cas d'atteintes à l'environnement commises par des entreprises multinationales, l'accès à la justice est aujourd'hui également entravé par l'absence de mécanisme d'accès aux informations d'intérêt général (notamment environnementales) détenues par les entreprises.

Les obstacles récemment rencontrés par Sherpa pour obtenir des informations détenues par la société Perenco en sont une illustration. Sherpa s'est fondée sur l'article 145 du Code de procédure civile pour solliciter une mesure d'instruction visant à recueillir des éléments de preuve en possession de la pétrolière française Perenco, concernant des atteintes environnementales qui auraient été commises par les entités du groupe Perenco en République démocratique du Congo (RDC). Perenco a cependant empêché l'exécution de l'ordonnance délivrée par le juge, en empêchant l'huissier de justice d'avoir accès à ses bureaux²⁵.

Ces difficultés illustrent le besoin d'améliorer l'accès à la preuve - et donc à la justice - pour les victimes d'atteintes environnementales commises par des entreprises²⁶. Pour pallier ces asymétries d'informations, Sherpa

²³ Voir par exemple nos propositions sur le Projet de loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice, pp. 5-6.

²⁴ Plan National d'Action sur les entreprises et les droits de l'homme d'avril 2017, Proposition d'action n°14, p. 58.

²⁵ Le Monde, « Perenco, boîte noire pétrolière et toxique en RDC », 9 octobre 2019, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/10/09/perenco-boite-noire-petroliere-et-toxique-en-rdc_6014880_3212.html

²⁶ S. Cossart, L. Bourgeois, « L'article 145 du Code de procédure civile : un outil insuffisant pour la preuve des violations économiques de droits fondamentaux », *Semaine sociale Lamy*, 5 octobre 2020, p. 10. <https://www.asso-sherpa.org/wp-content/uploads/2020/10/Larticle-145-CPC-un-outil-insuffisant-pour-la-preuve-violations-%C3%A9conomiques.pdf>



recommande depuis longtemps la création d'un mécanisme d'accès aux documents détenus par des entreprises, qui pourrait par exemple s'inspirer du mécanisme existant en matière d'accès aux documents administratifs²⁷.

6. Garantir aux parties civiles un mécanisme de signalement direct auprès du Parquet européen en cas de conflit de compétences

La plupart des contentieux dans lesquels l'association Sherpa intervient en tant que partie civile en matière de lutte contre la criminalité économique et de flux financiers illicites sont complexes et leurs conséquences sur le respect de l'état de droit dans l'espace Européen sont particulièrement graves. Cette spécificité justifie qu'ils fassent l'objet de règles de procédure adaptées faisant intervenir des juridictions spécialisées et aux pouvoirs d'enquêtes étendus, compte tenu du caractère souvent transnational des infractions visées, afin d'assurer une répression efficace de leurs auteurs²⁸.

Ces infractions pénales, parmi lesquelles la corruption, le blanchiment, le détournement de fonds ou encore la fraude portent sans conteste atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, et relèvent de plus très souvent de la délinquance et de la criminalité organisées, ou de la grande délinquance financière qui relève d'ailleurs en France de la compétence d'une juridiction spécialisée : le Parquet national financier.

Le Parquet européen nouvellement créé sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, telles que définies par la directive du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal²⁹. En pratique, il pourra notamment s'agir de faits de corruption, de détournement de fonds publics, d'abus de confiance, et de blanchiment d'argent.

Si la compétence dudit Parquet ne concerne actuellement que le nombre limité d'infractions spécifiques liées à la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne précitées, la volonté de l'étendre à l'ensemble de la criminalité grave transfrontière³⁰ a été clairement énoncée dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

²⁷ Sherpa, « Réguler les entreprises transnationales - 46 propositions », Proposition n° 13 (2010).

²⁸ « Le parquet européen pour lutter contre la fraude financière à l'échelle européenne » ; Chantal Cutajar ; La Semaine Juridique Edition Générale n° 43, 23 Octobre 2017, 1146

²⁹ *dir. [UE] n° 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017*

³⁰ *TFUE, art. 86, § 4 ; "Le Conseil européen peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision modifiant le par. 1 afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière et modifiant en conséquence le paragraphe 2 en ce qui concerne les*



Les procureurs européens devront pouvoir mener leurs investigations jusqu'à leur terme, y compris pour des procédures dans lesquelles les investigations nécessaires impliquent actuellement l'ouverture d'une instruction. Il est donc nécessaire qu'il soit procédé à des adaptations procédurales pour encadrer la conduite des investigations par les procureurs européens délégués, devant les juridictions françaises, en même temps que soient préservées les garanties procédurales accordées aux parties par le droit national.

En effet, comme le mentionne le règlement européen portant création du Parquet européen, la préservation des droits accordés aux victimes en droit national ne saurait être amoindrie et le droit européen prévoit notamment de permettre à ces dernières d'intervenir comme partie civile dans la procédure conformément au droit national³¹.

Bien que le Projet de loi envisage d'insérer au sein du code de procédure pénale diverses dispositions témoignant du basculement des garanties présentes lors de l'instruction vers l'enquête, en l'état actuel du projet de transposition, l'alignement des garanties procédurales nous semble insuffisant³².

Pour organiser le partage des compétences entre juridictions nationales et Parquet européen³³ le règlement impose aux autorités judiciaires ou répressives de justifier au Parquet européen soit la compétence soit l'incompétence de ce dernier en lui communiquant à minima une description des faits, y compris une évaluation du préjudice causé ou susceptible d'être causé, la qualification juridique possible et toutes informations sur les victimes potentielles³⁴. Or, il nous semble capital que ce fonctionnement à deux niveaux n'ait pas pour effet de priver les parties civiles des droits procéduraux qui leurs sont octroyés par le droit français et, à l'aune de l'immixtion d'un nouvel acteur dans notre ordre juridique, la procédure pénale nationale doit s'adapter.

Il est prévu par le Projet de loi que le procureur de la République ou le juge d'instruction saisi se dessaisisse au profit du procureur européen dans les cas où ce dernier serait compétent tel que prévu par le règlement UE 2017/1939. Plus précisément, en cas de saisine d'un juge d'instruction, le procureur de la République requiert le juge d'instruction initialement saisi de

auteurs et les complices de crimes graves affectant plusieurs États membres. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen et après consultation de la Commission.

³¹ Considérant 107 du Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen

³² Rappelons à ce titre, l'engagement de la commission des lois du Sénat en date du 19 février 2020 qui avait approuvé ces évolutions « en n'y apportant qu'un nombre limité de modifications destinées à mieux encadrer la faculté donnée au Procureur européen délégué d'ouvrir une instruction et à préciser les droits reconnus aux parties dans le cadre de l'instruction ».

³³ Art. 24-2 et 24-3 du Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen

³⁴ Art. 24-4 du Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen



se dessaisir et ce dernier est tenu de notifier aux parties son ordonnance de dessaisissement.

Le mécanisme actuellement prévu par le Projet de loi en cas de refus de dessaisissement du juge d'instruction au profit du Parquet européen est insuffisant à garantir et préserver les droits procéduraux de la partie civile en matière pénale³⁵.

Afin qu'il ne soit pas porté préjudice aux garanties procédurales octroyée à la partie civile dans le cadre de l'instruction pénale en France, il y a lieu de prévoir, dans l'hypothèse d'une information judiciaire portant sur des faits relevant potentiellement de la compétence du Parquet européen, un mécanisme à destination de la partie civile afin que cette dernière puisse également notifier le Parquet européen de sa potentielle compétence.

En effet, compte tenu des infractions visées par le règlement européen à savoir : infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union³⁶ et des infractions relatives à la participation à une organisation criminelle, les associations qui luttent contre la corruption peuvent et doivent avoir la faculté de communiquer au Parquet européen les arguments qui, selon elles, fondent sa compétence afin que les larges moyens d'enquêtes du Parquet européen soient mis en œuvre dans le cadre d'affaires complexes transeuropéennes.

Il est par conséquent capital qu'il ne soit pas laissé à la seule faculté du procureur de la République, dans le cas où un juge d'instruction serait saisi au titre d'une plainte avec constitution de partie civile, de décider ou non de la compétence du Parquet européen et que les parties civiles disposent elles aussi d'un moyen de communication et de remontée de signalement auprès, soit du procureur délégué, soit directement du Parquet européen³⁷.

³⁵ En effet, d'après l'article 693-136 du projet de loi, la partie civile n'aura pour seule possibilité que de communiquer leurs observations au juge d'instruction dans un délai de cinq jours à l'issue duquel ce dernier pourra néanmoins rendre une ordonnance de refus de dessaisissement. Si cette ordonnance peut faire l'objet d'un recours devant la chambre criminelle de la Cour de cassation, il n'est pas prévu de mécanisme de communication direct entre les parties et le Parquet européen.

³⁶ Art 22 du Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen

³⁷ Etant précisé au soutien du bienfondé du présent mécanisme que le règlement européen concernant la création du Parquet européen précise que si le droit national en dispose ainsi, « d'autres personnes » peuvent lui signaler un comportement délictueux et qu'il est tenu, le cas échéant, de les informer s'il y a lieu ou non d'ouvrir une enquête ou non. Voir Art 27 du Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.