

Affaire C-292/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

3 mai 2023

Jurisdiction de renvoi :

Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de Madrid (Espagne)

Date de la décision de renvoi :

26 avril 2023

Partie requérante :

Parquet européen

Parties faisant l'objet d'une enquête :

I.R.O.

F.J.L.R.

JDO. CENTRAL INSTRUCCIÓN N.º 6 (TRIBUNAL D'INSTRUCCIÓN AU NIVEAU NATIONAL N° 6)

Madrid

[OMISSIS]

[Identification de la juridiction, de la procédure et des parties]

ORDONNANCE

FAITS ET RÉTROACTES

PREMIÈREMENT – Rétroactes devant le tribunal de céans.

Dans le cadre de la procédure réglementée par la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (loi organique 9/2021, du 1^{er} juillet 2021, portant application du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée

concernant la création du Parquet européen, ci-après la « LO 9/2021 »), le tribunal de céans est saisi, en tant que Juez de Garantías (juge chargé de garantir les droits des parties, ci-après le « juge des garanties »), de l'affaire GFE n° 4/2022, introduite dans le cadre de la procédure menée par le Parquet européen sous le numéro (FUE) 67/2021 contre I.R.O. et F.J.L.R., personnes poursuivies [identification de l'avoué et de l'avocat] du chef de fraude aux subventions et de faux en écriture, infractions respectivement visées à l'article 308, ou, le cas échéant, l'article 306, ainsi qu'aux articles 390 et 392, de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (loi organique 10/1995, du 23 novembre 1995, portant code pénal, ci-après le « code pénal »).

DEUXIÈMEMENT – Sur l'acte de procédure que constitue la décision du procureur européen délégué de citer un témoin afin de recueillir sa déposition.

Par décision du 2 février 2023, les procureurs européens délégués compétents ont décidé, dans le cadre de la procédure (FUE) 67/2021, de citer Y.C. et I.M.B. en qualité de témoins afin de recueillir leur déposition (ci-après la « décision du 2 février 2023 »).

TROISIÈMEMENT – Sur la présentation du recours devant le juge des garanties.

Le 7 février 2023, les avocats de I.R.O. et F.J.L.R. ont présenté devant le Parquet européen un recours par lequel ils contestent devant le juge des garanties la décision du 2 février 2023, en ce qu'elle cite D.Y.C. * à comparaître en tant que témoin (annexe 21).

Le 8 février 2023, les procureurs européens délégués ont notifié le recours ainsi que la décision du 2 février 2023 au tribunal de céans (annexe 17).

Le 14 février 2023, le tribunal de céans a rendu, dans le cadre du traitement dudit recours, une décision informant le procureur européen délégué ainsi que les autres parties à la procédure de l'octroi d'un délai de cinq jours pour faire valoir leurs observations (annexe 21).

Par notification du 23 février 2023, les procureurs européens délégués ont transmis leurs observations sur le recours contre la décision du 2 février 2023 introduit en date du 8 février 2023 par les avocats de I.R.O. et F.J.L.R.

QUATRIÈMEMENT – Sur l'impossibilité de statuer sur le recours et sur l'audition des parties quant à l'éventuelle nécessité de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

Le tribunal de céans a pris acte de la difficulté de statuer sur le recours compte tenu de l'absence de base légale et a accordé aux parties, par ordonnance du 8 mars 2023 (annexe 35), un délai ordinaire de 10 jours pour faire valoir leurs observations quant à la possibilité de saisir la Cour de questions de compétence libellées comme suit :

QUESTION 1 : L'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une règle de droit national telle que l'article 90 de la LO 9/2021, du 1^{er} juillet 2021, qui exclut du contrôle juridictionnel un acte de

* Ndt : peut-être convient-il de lire « les éléments factuels ».

procédure produisant des effets juridiques à l'égard de tiers (au sens précédemment exposé), tel que la décision du procureur européen délégué de citer à comparaître en qualité de témoin un tiers qui a raisonnablement pu participer aux faits infractionnels visés par l'enquête ?

QUESTION 2 : L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et l'article 86, paragraphe 3, TFUE, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un système de contrôle juridictionnel tel que celui prévu par les articles 90 et 91 de la LO 9/2021 pour les actes des procureurs européens délégués pris en vertu de l'article 42, paragraphe 1, et de l'article 43 de cette même loi, qui exclut dudit contrôle juridictionnel un devoir d'enquête ordonné par le procureur européen délégué dans l'exercice de ses pouvoirs d'enquête et ne présente aucun rapport d'équivalence avec les règles de procédure nationales qui organisent les recours contre les décisions prises par les juges d'instruction nationaux dans l'exercice de leurs pouvoirs d'enquête ?

QUESTION 3 : Un système de contrôle juridictionnel des actes des procureurs européens délégués qui restreint les possibilités de recours à un certain nombre de cas limitativement énumérés, tel que celui prévu par la législation espagnole aux articles 90 et 91 de la LO 9/2021, entraîne-t-il une restriction injustifiée du principe d'effectivité consacré par l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, du droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et, en définitive, des valeurs inhérentes à l'État de droit sur lesquelles l'Union est fondée, conformément à l'article 2 TUE ?

Par mémoire du 22 mars 2023, les avocats des personnes poursuivies I.R.O. et F.J.L.R. ont présenté des observations dont la teneur est réputée reproduite et par lesquelles ils concluent à la pertinence d'un renvoi préjudiciel (annexe 40).

Par mémoire du même jour, le procureur européen délégué a présenté des observations dont la teneur est réputée reproduite et par lesquelles il conclut à la pertinence d'un renvoi préjudiciel (annexe 42).

MOTIVATION

PREMIÈREMENT. – Organe de renvoi. Habilitation à saisir la Cour d'une question préjudicielle.

- 1 En sa qualité de juge compétent chargé d'appliquer les règles du droit de l'Union, le juge des garanties est habilité à poser une question préjudicielle.
- 2 L'organe qui défère le présent renvoi préjudiciel a la qualité de **juridiction**, compte tenu de son origine légale, de sa permanence, du caractère obligatoire de sa juridiction, de la nature contradictoire de la procédure, du fait qu'elle applique des règles de droit, et de son indépendance.
- 3 La LO 9/2021 ¹ attribuée à l'Audiencia Nacional (Cour centrale, Espagne) [et, en cas de privilège de juridiction, au Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) ou aux

¹ Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea

Tribunales Superiores de Justicia (cours supérieures de justice, Espagne), selon le cas] la compétence de statuer dans les procédures qu'elle prévoit.

4 Un juge des garanties est institué auprès de chaque juridiction compétente [en l'espèce, l'Audiencia Nacional (Cour centrale)]. Comme le souligne le préambule de la LO 9/2021, celui-ci est institué en tant qu'*organe étranger à la direction de la procédure, néanmoins chargé des missions de contrôle juridictionnel expressément prévues par ladite loi organique*.

5 Le tribunal de céans, constitué en tant que juge des garanties aux fins de la présente procédure (FEU) 67/2021 du Parquet européen, répond par conséquent aux conditions que la Cour a fixées pour pouvoir la saisir d'une question préjudicielle ².

6 L'article 8 de la LO 9/2021 n'attribue pas expressément au juge des garanties le **pouvoir de poser des questions préjudicielles**.

Cela ne fait pas obstacle à la possibilité de déférer un renvoi préjudiciel, puisque celui-ci participe du pouvoir juridictionnel de toute juridiction nationale (article 267 TFUE).

7 La question préjudicielle exige l'application du **droit de l'Union**. En l'espèce, le droit de l'Union se retrouve à la fois dans les dispositions procédurales et dans les dispositions pénales susceptibles de s'appliquer aux faits visés par l'enquête.

8 Ces faits sont susceptibles de constituer une infraction aux intérêts financiers de l'Union prévue par la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2017, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO 2017, L 198, p. 29), transposée dans notre droit interne par la Ley orgánica 1/2019 (loi organique 1/2019) du 20 février 2019 ³, comme l'indique sans ambiguïté l'exposé des motifs de ladite loi organique ⁴.

(loi organique 9/2021, du 1^{er} juillet 2021, portant application du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen).

² Arrêt du 30 juin 1966, Vaassen-Göbbels, 61/6[5], EU:C:1966:39.

³ Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional (loi organique 1/2019, du 20 février 2019, modifiant de la loi organique 10/1995, du 23 novembre 1995, portant code pénal, afin de transposer les directives de l'Union européenne dans le domaine financier et du terrorisme et de traiter certaines questions de nature internationale).

⁴ À cet égard, l'exposé des motifs de la loi organique 1/2019 précise ce qui suit : « La présente loi organique a pour objet, d'une part, de transposer dans notre droit interne la directive 2014/57/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché, la directive 2017/541/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme, et la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2017, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, et, d'autre part, d'achever la transposition de la directive 2014/62/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relative à la protection pénale de l'euro et des autres monnaies contre le faux monnayage ». Le point IV de l'exposé des motifs énonce : [point non reproduit dans l'original].

9 En ce qui concerne la voie procédurale, la procédure spéciale devant le Parquet européen fait partie du droit de l'Union, comme l'indique l'article premier de la LO 9/2021, qui prévoit que celle-ci contient les règles d'application du règlement 2017/1939 au système juridique espagnol ⁵.

10 La Cour exerce sa compétence pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation ou la validité du droit de l'Union, exclusivement à l'initiative des juridictions nationales.

11 L'article 267 TFUE prévoit que la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel sur l'interprétation des traités ainsi que sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

12 S'agissant de la compétence de la Cour pour statuer sur des questions préjudicielles concernant le Parquet européen, l'article 42, paragraphe 2, du règlement 2017/1939, prévoit ce qui suit :

« La Cour de justice est compétente, conformément à l'article 267 du TFUE, pour statuer, à titre préjudiciel, sur :

a) la validité des actes de procédure du Parquet européen, pour autant qu'une telle question de validité soit soulevée devant une juridiction d'un État membre directement sur la base du droit de l'Union ;

b) l'interprétation ou la validité de dispositions du droit de l'Union, y compris le présent règlement ;

c) l'interprétation des articles 22 et 25 du présent règlement en ce qui concerne tout conflit de compétence entre le Parquet européen et les autorités nationales compétentes. »

DEUXIÈMEMENT. – Le droit de l'Union applicable.

13 L'article 2 TUE est libellé comme suit : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres [...] ».

14 L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, prévoit que « [l]es États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».

15 L'article 6 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), relatif au droit à la liberté et à la sûreté.

16 L'article 47 de la Charte, qui consacre le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial.

17 L'article 48 de la Charte, qui reconnaît les droits de la défense.

⁵ [Note originale sans contenu]

- 18 Les articles 51 et 52 de la Charte, en ce qui concerne leurs champs d'application et leurs interprétations respectifs.
- 19 Conformément à l'article 86, paragraphe 3, TFUE, « [l]es règlements visés au paragraphe 1 fixent le statut du Parquet européen, les conditions d'exercice de ses fonctions, les règles de procédure applicables à ses activités, ainsi que celles gouvernant l'admissibilité des preuves, et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'il arrête dans l'exercice de ses fonctions ».
- 20 L'article 325, paragraphe 1, TFUE, prévoit que « [l]'Union et les États membres combattent la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union ».
- 21 En vertu de l'article 32[5], paragraphe 4, TFUE, « [l]e Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union ».
- 22 L'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, dispose : « Les actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers sont soumis au contrôle des juridictions nationales compétentes conformément aux exigences et procédures prévues par le droit national. Il en va de même lorsque le Parquet européen s'abstient d'adopter des actes de procédure destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers que celui-ci était légalement tenu d'adopter en application du présent règlement ».
- 23 L'article 42, paragraphe 2, du règlement 2017/1939, est libellé comme suit :
- « La Cour de justice est compétente, conformément à l'article 267 du TFUE, pour statuer, à titre préjudiciel, sur :
- a) la validité des actes de procédure du Parquet européen, pour autant qu'une telle question de validité soit soulevée devant une juridiction d'un État membre directement sur la base du droit de l'Union ;
 - b) l'interprétation ou la validité de dispositions du droit de l'Union, y compris le présent règlement ;
 - c) l'interprétation des articles 22 et 25 du présent règlement en ce qui concerne tout conflit de compétence entre le Parquet européen et les autorités nationales compétentes. »
- 24 L'article 7 de la directive (UE) 2016/343 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (JO 2016, L 65, p. 1).

- 25 Violation du principe de coopération loyale consacré par l'article 4, paragraphe 3, TUE (arrêt du 27 mars 2019, Commission/Allemagne, C-620/16, EU:C:2019:256, point 92).

TROISIÈMEMENT. – Le droit national applicable.

- 26 L'article 90 de la LO 9/2021 prévoit que « [l]es décisions prises par le procureur européen délégué au cours de la procédure d'enquête ne peuvent être contestées devant le Juez de garantías [juge des garanties] que dans les cas expressément prévus par la présente loi organique ».

[Les décisions du procureur européen délégué susceptibles de recours en vertu de la LO 9/2021 sont ⁶ :

En ce qui concerne l'accusateur privé :

La LO 9/2021 reconnaît aux victimes qui se sont constituées partie civile et agissent en tant qu'accusateur privé le droit d'introduire un recours contre les décisions suivantes :

- la décision d'engager la procédure,
- la décision qui refuse l'intervention en tant que partie à la procédure,
- la décision de refus d'accès au dossier,
- la décision qui refuse l'accomplissement des devoirs d'enquête sollicités,
- la décision qui refuse l'intervention de l'expert désigné par l'accusateur privé lors de l'expertise qu'il a été convenu de réaliser,
- la décision de refus de la récusation de l'expert,
- la décision sur les mesures patrimoniales conservatoires,
- la décision de refus de mesures conservatoires destinées à s'assurer que les preuves pourront être utilisées dans d'autres étapes de la procédure,

En ce qui concerne la défense :

- la décision d'engager de la procédure,
- la décision qui refuse à la personne poursuivie la nouvelle déposition qu'elle a souhaité fournir,

⁶ RODRÍGEZ-MEDEL NIETO, C. « Fiscalía Europea. Primer año de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 y de la Ley orgánica 9/2021-LOFE » (Parquet européen. Première année d'application du règlement (UE) 2017/1939 et de la loi organique 9/2021).

- la décision de refus des devoirs d'enquête sollicités devant le procureur européen délégué,
- la décision qui refuse que des documents et rapports produits soient versés au dossier de la procédure,
- la décision qui refuse l'intervention de l'expert désigné par la défense lors de l'expertise qu'il a été convenu de réaliser,
- la décision de refus de la récusation de l'expert,
- la décision sur les mesures patrimoniales conservatoires,
- la décision par laquelle le procureur européen délégué ordonne le placement en détention,
- la décision ordonnant la réouverture de l'enquête.]

27 L'article 91 de la LO 9/2021 de la loi prévoit le déroulement de la procédure de recours.

28 L'article 42, paragraphes 1 et 3, de la LO 9/2021, relatifs aux pouvoirs d'enquête des procureurs européens délégués, prévoit ce qui suit :

« 1. Les procureurs européens délégués dirigent l'enquête conformément aux dispositions de la présente loi organique, du règlement [2017/1939] et des règles établies dans leur règlement intérieur, en ordonnant l'accomplissement de tous les devoirs d'enquête et de toutes les mesures conservatoires prévus dans la Ley de Enjuiciamiento Criminal [loi sur la procédure pénale, ci-après la "LECrin"], à l'exception de ceux réservés à l'autorité judiciaire par la Constitution et par le reste de l'ordre juridique, qui doivent être autorisés par le Juez de garantías [juge des garanties]. [...]

3. Les devoirs d'enquête sont accomplis conformément aux dispositions de la [LECrin], à l'exception des devoirs spéciaux expressément établis dans la présente loi organique. »

29 L'article 43 de la LO 9/2021, relatif à la déposition des témoins, dispose :

« 1. Le procureur européen délégué peut convoquer et faire déposer, en qualité de témoin, toute personne qui a connaissance de faits ou de circonstances utiles à la constatation de l'infraction et à l'identification de la personne responsable ou qui est susceptible de fournir des renseignements utiles à cette fin.

À l'exception des personnes dispensées de l'obligation de comparaître et de témoigner au cours de la procédure orale, toute personne est tenue de se présenter à la convocation du procureur européen délégué afin de déclarer, en qualité de témoin, tout ce qu'elle sait sur les questions qui lui sont posées.

2. *La déposition du témoin est obtenue selon les formes prévues par le code de procédure pénale.*

Les parties intervenant à la procédure peuvent assister à la déposition du témoin par l'intermédiaire de leurs avocats, auquel cas elles ont la possibilité, à la fin de la déposition, de demander au témoin d'apporter les éclaircissements qu'elles estiment nécessaires. »

30 Conformément à l'article 410 de la LECrim :

« Pour autant qu'ils ne soient pas empêchés, tous les résidents sur le territoire espagnol, nationaux ou étrangers, cités à cette fin selon les formes prescrites par la loi, sont tenus de se présenter à la convocation judiciaire afin de déclarer tout ce qu'ils savent sur les questions qui leur sont posées. »

31 En vertu de l'article 420 de la LECrim :

« Quiconque, sans être empêché, ne se présente pas à la première convocation judiciaire, à l'exception des personnes visées à l'article 412, ou refuse de déclarer ce qu'il sait des faits sur lesquels il est interrogé, à moins qu'il ne soit couvert par les exemptions visées aux articles précédents, est passible d'une amende de 200 à 5 000 euros, et, s'il persiste dans son refus, est traduit devant le juge d'instruction par les agents de la force publique afin d'être poursuivi, dans le premier cas, pour l'infraction d'entrave à la justice caractérisée à l'article 463, paragraphe 1, du code pénal, et d'être en outre poursuivi, dans le second cas, pour l'infraction de désobéissance grave à l'autorité.

L'amende est infligée dès que l'infraction est constatée ou commise. »

32 Aux termes de l'article 433 de la LECrim :

« Les témoins ayant atteint la majorité pénale prêtent serment ou promettent de dire tout ce qu'ils savent sur les questions qui leur sont posées et le juge est tenu de les informer, dans un langage clair et compréhensible, de leur obligation de dire la vérité ainsi que de la possibilité de commettre l'infraction de faux témoignage dans le cadre d'une procédure pénale. »

33 Selon l'article 311 de la LECrim :

« Le juge chargé d'instruire l'affaire accomplit les devoirs d'enquête proposés par le ministère public ou par toute partie intervenant à la procédure s'il ne les estime pas inutiles ou préjudiciables.

La décision de refus des devoirs demandés peut faire l'objet d'un recours hiérarchique, qui est simultanément tranché et renvoyé devant la juridiction compétente qui a rendu ladite décision. »

34 L'article 766, paragraphe 1, de la LECrim, dispose :

« Les ordonnances du juge d'instruction et du juge pénal susceptibles de recours peuvent faire l'objet d'un recours en réexamen devant la même juridiction ainsi que d'un recours

hiérarchique. À moins que la loi n'en dispose autrement, ces recours ne suspendent pas le cours de la procédure. »

QUATRIÈMEMENT. – Exposé concis de l'objet du litige et des données factuelles sur lesquelles reposent les questions.

35 La présente procédure (FEU 67/2021, GFE 4/2022) a été ouverte par une décision d'évocation de la procédure d'enquête pénale (dite de « Diligencias Previas ») 212/21 menée jusqu'alors par le Juzgado de Instrucción no. 1 de Getafe (tribunal d'instruction n° 1 de Getafe, Espagne), prise le 26 juillet 2022. La décision d'ouverture de la procédure a été notifiée au Letrado de la Administración de Justicia (greffier) afin qu'il détermine, en application des règles de répartition, le juge compétent pour intervenir en tant que Juez de Garantías (juge des garanties) (article 25 de la LO 9/2021).

36 Cette décision ordonnait simultanément la convocation de I.R.O. au premier interrogatoire de mise en examen prévu à l'article 27 de la LO 9/2021, afin de l'informer que l'enquête était dirigée contre lui.

37 Par ordonnance du 27 juillet 2022, le tribunal de céans a décidé d'ouvrir la procédure en garantie GFE 4/2021, en relation avec la procédure 67/2021 du Parquet européen.

38 Les faits. Le projet COMPOSE3, développé entre le 1^{er} novembre 2013 et le 30 avril 2017, était financé par l'Union européenne et régi par la convention de subvention signée le 22 novembre 2013 entre la Commission européenne et la société suisse IBM RESEARCH, agissant en tant que coordinateur des différents bénéficiaires de la subvention, parmi lesquels figure la société espagnole IMDEA Materials.

39 Conformément aux conditions établies dans la convention de subvention, la part d'IMDEA Materials dans la subvention a été justifiée et a donné lieu au versement des montants suivants : 53 540 euros et 59 575 euros (coûts de personnel de I.M.B. et Y.C. majorés des coûts indirects correspondants). L'OLAF a estimé l'incidence financière à 135 738 euros (contribution de l'Union aux coûts de personnel du projet et aux coûts indirects correspondants).

40 Les informations fournies par l'OLAF indiquaient que, selon les déclarations d'I.M.B., celui-ci n'aurait travaillé pour le projet qu'à hauteur de 10 % des heures déclarées, Y.C. n'ayant pas du tout travaillé pour le projet. I.M.B a déclaré qu'une troisième personne avait participé au projet (A.S.), mais que ses coûts n'avaient pas été déclarés, car il bénéficiait d'autres subventions incompatibles.

41 L'OLAF souligne également qu'IMDEA Materials n'a pas été en mesure de démontrer l'implication des chercheurs dans le projet, ni la quantification du temps qu'ils y ont consacré. Par ailleurs, le système de contrôle des présences était incompatible avec les exigences de la Commission et il existe des doutes quant à la participation effective des chercheurs dont les coûts ont été déclarés et à la quantification du temps qu'ils ont consacré au projet.

42 Les faits à présent visés par l'enquête du Parquet européen ont été précédemment examinés par le Juzgado de Instrucción no. 1 de Getafe (tribunal d'instruction n° 1 de

Getafe), dans le cadre de sa procédure d'enquête pénale DP 212/2021, engagée en vertu d'une ordonnance du 20 avril 2021.

43 La procédure a été ouverte à la suite d'une plainte déposée par le ministère public le 15 avril 2021 après avoir reçu des informations de l'OLAF, qui a conclu que les coûts directs de personnel réclamés par la fondation IMDEA Materials pour ses chercheurs dans le cadre du projet COMPOSE3 n'étaient pas fiables, essentiellement en raison de l'absence de signature des fiches de présence par l'un d'entre eux (I.M.B.) et de l'absence de contreseing du superviseur sur les fiches de présence du second chercheur (Y.C.).

44 La plainte était dirigée contre I.R.O., directeur d'IMDEA Materials, pour la possible commission d'une infraction de fraude aux subventions visée à l'article 308 du code pénal (ou, le cas échéant, à l'article 306 du même code).

45 Par décision du 12 août 2021, le Juzgado de Instrucción no. 1 de Getafe (tribunal d'instruction n° 1 de Getafe) s'est dessaisi en faveur du Parquet européen, après que la deuxième chambre du Tribunal Supremo (Cour suprême) a décidé, par ordonnance du 9 juin 2021, de trancher en faveur de ce dernier la question de compétence qui avait été soulevée.

46 Les devoirs d'enquête effectués. Le Juzgado de Instrucción no. 1 de Getafe (tribunal d'instruction n° 1 de Getafe) a décidé d'entendre I.R.O. en qualité de personne poursuivie. Celui-ci a fait usage de son droit de ne pas témoigner et a demandé à être convoqué à une autre date. Le Juzgado de Instrucción no. 1 de Getafe (tribunal d'instruction n° 1 de Getafe) a également entendu Y.C. en qualité de témoin.

47 Après avoir engagé la présente procédure en vertu de son droit d'évocation, le Parquet européen a décidé de convoquer I.R.O. au premier interrogatoire de mise en examen prévu par l'article 27 de la LO 9/2021, afin de l'informer que l'enquête était dirigée contre lui. Le Parquet européen a également décidé de notifier à la Commission européenne (DG CNECT) son statut de victime potentielle afin qu'elle puisse se constituer partie civile et intervenir à la procédure.

48 Dans sa déposition, I.R.O. a indiqué avoir occupé le poste de directeur d'IMDEA Materials du 28 avril 2017 au 28 avril 2021, ce poste étant occupé avant cette date par F.J.L.R., de 2007 à 2017.

49 Par décision du 25 octobre 2022, le Parquet européen a convoqué F.J.L.R., qui avait exercé la fonction de directeur de la fondation du 26 février 2007 au 28 avril 2017, au premier interrogatoire de mise en examen.

50 La décision du 2 février 2023 et les réactions ultérieures.

51 Par décision du 2 février 2023, prise au vu des dépositions des personnes poursuivies, les procureurs européens ont convoqué Y.C. et I.M.B. (les chercheurs) afin qu'ils déposent en qualité de témoins. I.M.B n'a jamais fait de déposition en lien avec les faits visés par l'enquête. Comme indiqué précédemment, Y.C. avait déposé en qualité de témoin devant le Juzgado de Instrucción no. 1 de Getafe (tribunal d'instruction n° 1 de Getafe).

52 Le 7 février 2023, les avocats de I.R.O. et F.J.L.R. ont présenté devant le Parquet européen un recours par lequel ils contestent devant le juge des garanties la décision du 2 février 2023, en ce qu'elle cite Y.C. à comparaître en tant que témoin (annexe 21).

53 Le 8 février 2023, les procureurs européens délégués ont notifié le recours contre la décision du 2 février 2023 au tribunal de céans (annexe 17). Celui-ci a été transmis par décision du 14 février 2023 au Parquet européen, afin qu'il présente ses observations (annexe 24). Le Parquet européen a présenté un mémoire (annexe 32) par lequel il répond aux moyens que la défense invoque à l'appui de son recours.

54 Après avoir reçu les deux écrits, le tribunal de céans a accordé aux parties, par ordonnance du 8 mars 2023 (annexe 35), un délai ordinaire de 10 jours pour faire valoir leurs observations quant à la possibilité de saisir la Cour de questions [préjudicielles], au motif que la décision du 2 février 2023 pourrait être considérée comme un acte de procédure produisant des effets juridiques à l'égard de tiers qui, en application système de recours mis en place par les articles 90 et 91 de la LO 9/2021, échapperait cependant à toute possibilité de contrôle juridictionnel.

CINQUIÈMEMENT. – Motifs qui conduisent le tribunal de céans à s'interroger sur l'interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l'Union.

55 Les questions préjudicielles posées ont pour objet, en substance, de fournir au tribunal de céans les éléments d'interprétation du droit de l'Union susceptibles de lui être utiles pour apprécier les effets du règlement 2017/1939 dans la LO 9/2021 en ce qui concerne le contrôle juridictionnel, par le juge des garanties, de certains actes de procédure des procureurs européens délégués de nature à produire des effets à l'égard des tiers.

56 En l'espèce, le renvoi préjudiciel est en outre lié à la circonstance exceptionnelle qu'il s'agit de la première affaire de cette nature soulevée en Espagne par un juge des garanties. La LO 9/2021, qui introduit dans le droit interne la procédure mise en place par le règlement 2017/1939, est une norme récemment entrée en vigueur pour laquelle aucune référence jurisprudentielle de la Cour n'est connue. Le tribunal de céans est donc en présence de règles de procédure qui, jusqu'à présent, avaient été appliquées d'un point de vue strictement national et doivent maintenant être interprétées du point de vue du droit de l'Union.

57 La décision du 2 février 2023 **n'est pas susceptible de recours devant le juge des garanties en application des articles 42 et 43 de la LO 9/2021, lus en combinaison avec l'article 90 de cette loi organique, qui limite les actes de procédure des procureurs européens délégués susceptibles de recours aux seuls cas dans lesquels ladite loi organique autorise expressément un tel recours.** La décision du 2 février 2023 ne saurait dès lors être réexaminée par le juge des garanties, comme les procureurs européens délégués l'ont indiqué dans leurs observations.

58 L'article 42 du règlement 2017/1939 (précédemment reproduit) autorise le contrôle juridictionnel des actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

- 59 Le considérant 87 dudit règlement expose que « [l]es actes pris par le Parquet européen dans le cadre de ses enquêtes sont étroitement liés aux poursuites qui pourraient en résulter et ont donc des effets dans l'ordre juridique des États membres. [...] Il convient, dès lors, de considérer que les actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers devraient être soumis au contrôle des juridictions nationales [...]. Cela devrait garantir que les actes de procédure qui sont adoptés par le Parquet européen avant la mise en accusation et qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers (catégorie à laquelle appartiennent le suspect, la victime et d'autres personnes intéressées dont les droits peuvent être affectés par ces actes) sont soumis au contrôle juridictionnel des juridictions nationales [...] ».
- 60 Le règlement 2017/1939 qualifie la désignation d'experts ou le remboursement des frais des témoins d'actes de procédure qui « ne sont pas destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers ».
- 61 Le tribunal de céans est d'avis que la décision du 2 février 2023, prise en vertu de l'article 43 LO 9/2021, qui ordonne la citation de Y.C. et I.M.B. en qualité de témoins, produit des effets juridiques à l'égard de tiers, à savoir, d'une part, à l'égard des personnes citées, et, d'autre part, à l'égard des personnes poursuivies dans le cadre de la procédure. Cette position est expressément partagée par la défense dans ses observations et est également implicitement soutenue par le Parquet européen, qui ne s'oppose pas à la première question préjudicielle.
- 62 En ce qui concerne les personnes citées proprement dites, à savoir Y.C. et I.M.B., la citation émise par les procureurs européens produit un effet direct sur leur droit à la libre circulation. En ce qui concerne les modalités d'exécution du devoir d'enquête, l'article 42, paragraphe 1, de la LO 9/2021, renvoie à la LECrim qui, en son article 410, impose une obligation générale de se présenter à la convocation, tout refus pouvant conduire à l'arrestation et à la mise en examen pour entrave à la justice (article 420 de la LECrim).
- 63 Il en résulte une atteinte au droit fondamental à la liberté de Y.C. et I.M.B. (article 6 de la Charte) et, partant, à leur possibilité d'entrer et de sortir du territoire de l'Union ainsi que d'y circuler librement. Dans la mesure où Y.C. et I.M.B. se voient imposer l'obligation légale de se trouver en un lieu donné au jour et à l'heure indiqués dans la citation, ils ne pourront se trouver en aucun autre endroit de leur choix et devront nécessairement se présenter devant le procureur européen délégué qui les convoque. Cette situation n'est en rien atténuée par les mécanismes prévus à l'article 6 de la LO 9/2021, auxquels le ministère public fait étonnamment allusion, tels que la vidéoconférence, l'assistance par l'intermédiaire du procureur local ou le déplacement du procureur délégué au lieu de résidence du témoin, car aucune de ces trois circonstances n'empêche le témoin d'être soumis de la même manière à l'acte de procédure. Bien au contraire, l'obligation légale de se trouver en un lieu donné, au jour et à l'heure indiqués, persiste.
- 64 Il en résulte en outre aussi une atteinte aux droits de la défense de Y.C. et I.M.B. (article 48 de la Charte). Selon l'article 433 de la LECrim, le témoin doit jurer ou promettre de dire tout ce qu'il sait et est tenu de dire la vérité dans ses déclarations, qu'il soit interrogé par le procureur européen délégué ou par les parties qui le souhaitent.

Pendant la déposition, le témoin n'est pas assisté d'un avocat, cette possibilité n'étant pas prévue par le droit de la procédure espagnol.

- 65 En l'espèce, le tribunal de céans considère que l'atteinte aux droits de la défense des personnes citées en qualité de témoin est particulièrement importante, car il existe une possibilité raisonnable que leur déclaration puisse faire apparaître des indices de leur participation à la commission de l'infraction faisant l'objet de l'enquête, de sorte qu'il pourrait être souhaitable que Y.C. et I.M.B. soient assistés et défendus de manière adéquate par un avocat de leur choix lors de leur déposition.
- 66 Dans leurs observations, les procureurs délégués font valoir que la modalité adéquate de citation de Y.C. et I.M.B. est en qualité de témoin, « afin de comprendre non seulement la composition de l'équipe de chercheurs du programme COMPOSE3 et le rôle joué par chacun d'eux, mais aussi la manière dont le temps presté par chaque chercheur était communiqué au bureau de projets, et, plus concrètement, afin de savoir si I.M.B., en tant que chercheur principal, avait la responsabilité de fournir au bureau les heures de travail de chacun des chercheurs composant l'équipe engagée sur le projet ». S'agissant de Y.C., l'objectif de la déposition est de « connaître non seulement la participation de chaque chercheur au projet COMPOSE3, que ce soit en qualité de chercheur ou de chercheur principal, ainsi que la quantité de temps consacrée par chacun au projet, mais aussi le système de communication des heures dédiées au projet ainsi que la réponse à la question de savoir si, jusqu'au début de l'année 2016, le chercheur principal avait la responsabilité de fournir les heures de travail au bureau de projets. Pour toutes ces raisons, il convient de le faire déposer à nouveau en qualité de témoin ».
- 67 Les procureurs européens considèrent ainsi qu'au stade actuel de la procédure, il n'existe pas d'indices permettant d'imputer à Y.C. et I.M.B. la commission des faits infractionnels faisant l'objet de l'enquête, de sorte qu'il n'y a pas lieu de les convoquer au premier interrogatoire de mise en examen prévu par l'article 27 de la LO 9/2021.
- 68 Après avoir lu les observations, le tribunal de céans reste au contraire convaincu qu'il existe une possibilité raisonnable que les déclarations de Y.C. et de I.M.B. puissent faire apparaître une quelconque forme de participation aux faits et qu'il soit par conséquent possible d'en déduire des indices de comportement infractionnel. En ce sens, et à titre d'exemple, toute question sur leur intervention dans les fiches de présence qui justifiaient leur travail de recherche entraînerait une sorte d'auto-incrimination, dans la mesure où elle pourrait conduire à une appréciation de leur participation. S'ils reconnaissent avoir signé les fiches de présence sans avoir travaillé, ils pourraient être co-auteurs des faits. Si le chercheur principal a usurpé la signature de Y.C., il pourrait en outre avoir commis un faux en écriture. En résumé, il ne peut être exclu à ce stade que tous deux aient pu apporter des éléments qui ont favorisé la commission de l'infraction et qui relèveraient de l'une des formes de participation prévues par la législation pénale espagnole.
- 69 De ce point de vue, la validité de la citation ordonnée par la décision du 2 février 2023 pourrait être mise en doute si l'on considère que Y.C. et I.M.B. devraient être cités en qualité de personne poursuivie, avec toutes les garanties prévues par l'article 7 de la directive 2016/343, par la LO 9/2021 et par la LECrim. Malgré cela, la décision du 2 février 2023 ne peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, car la LO 9/2021 exclut

cette possibilité. Le tribunal de céans ne peut se rallier à la référence à l'article 29 de la LO 9/2021 mentionnée par les procureurs européens dans leurs observations. Un grief exceptionnel de nullité de plein droit de la procédure (article 29 de la LO 9/2021) tiré du caractère tardif du premier interrogatoire de mise en examen ne saurait en aucun cas être assimilé à un contrôle juridictionnel ordinaire. La possibilité de constater la nullité d'un acte de procédure pour violation des droits fondamentaux (tels que les droits de la défense) est une étape non souhaitable de la procédure et vide en outre de sa substance le principe de sécurité juridique nécessaire à son fonctionnement. Elle ne saurait être érigée en voie de recours ordinaire et constitue au contraire l'exception.

- 70 La citation de Y.C. et I.M.B. a également un effet sur les personnes poursuivies qui, précisément parce qu'elles considèrent que leur position est négativement affectée par la décision du 2 février 2023, ont soulevé la question devant le tribunal de céans. Le conseil de la défense [fait valoir] que ce devoir d'enquête est sans pertinence, inutile et superflu, dans la mesure où le témoin Y.C. a déjà déposé devant le Juzgado de Instrucción no. 1 de Getafe (tribunal d'instruction n° 1 de Getafe) le 2 juillet 2021, sans qu'aucune circonstance justifiant une nouvelle convocation ne soit, selon lui, survenue.
- 71 La déposition de Y.C. et I.M.B. produit des effets à l'égard de la personne poursuivie. Ces effets peuvent être constatés de deux manières : d'une part, sous l'angle du droit à une procédure sans retards injustifiés. L'on pourrait considérer que la réitération de la citation de Y.C. en tant que témoin [alors qu'il a déposé en cette qualité lors de l'instruction devant le Juzgado de Instrucción no. 1 de Getafe (tribunal d'instruction n° 1 de Getafe), c'est-à-dire avant la saisine du parquet européen] entraîne, par définition, la répétition d'actes de procédure déjà accomplis. D'autre part, les dépositions de Y.C. et I.M.B. pourraient permettre d'obtenir des éléments à charge qui viendraient alimenter l'exercice de l'action pénale par les procureurs européens délégués et qui portent par conséquent préjudice à la personne poursuivie.
- 72 Pour toutes ces raisons, le tribunal de céans peut conclure que la citation de Y.C. en qualité de témoin constitue un acte produisant des effets juridiques à l'égard de tiers (tant à l'égard du témoin proprement dit que de la personne poursuivie) qui échappe cependant à tout type de contrôle juridictionnel. Or, « [c]omme la Cour de justice l'a précisé dans sa jurisprudence, les juridictions nationales devraient toujours saisir celle-ci de questions préjudicielles lorsqu'elles nourrissent des doutes quant à la validité de ces actes au regard du droit de l'Union » (règlement 2017/1939, considérant 88).
- 73 En ce sens, le tribunal de céans saisit la Cour de la première question préjudicielle suivante : **L'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une règle de droit national telle que l'article 90 de la LO 9/2021, du 1^{er} juillet 2021, qui exclut du contrôle juridictionnel un acte de procédure du Parquet européen produisant des effets juridiques à l'égard de tiers (au sens précédemment exposé), tel que la décision du 2 février 2023 par laquelle le procureur européen délégué cite les témoins à comparaître ?**
- 74 **Les articles 6 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 7 de la directive 2016/343 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent une règle de droit national telle que l'article 90 de la LO 9/2021, du 1^{er} juillet 2021, lu en combinaison avec l'article 42, paragraphes 1 et 3, et l'article 43**

de la même loi, qui exclut du contrôle juridictionnel un acte de procédure du Parquet européen tel que la décision par laquelle le procureur européen délégué cite à comparaître en qualité de témoin un tiers qui a raisonnablement pu participer aux faits infractionnels visés par l'enquête ?

- 75 Du point de vue des principes d'équivalence et d'effectivité consacrés par la jurisprudence de la Cour, l'impossibilité d'exercer un recours contre la décision du 2 février 2023 pourrait supposer une restriction injustifiée, en droit national, d'un droit individuel qui émane du droit de l'Union, mais doit être transposé et ne trouve pas d'équivalent dans l'exercice de ces mêmes actions conformément au droit national.
- 76 L'attribution aux juridictions nationales du pouvoir de contrôle juridictionnel des actes de procédure accomplis par les procureurs européens dans l'exercice de leurs fonctions découle directement du droit de l'Union (considérants 86 et 87 du règlement 2017/1939). Ainsi, les règles nationales régissant les recours contre les actes de procédure des procureurs européens ne peuvent être plus restrictives que celles régissant les recours contre des actes équivalents dans les législations nationales et doivent viser à garantir leur efficacité (article 19 TUE et considérant 87 du règlement 2017/1939).
- 77 En Espagne, la LECrim prévoit que la direction de la phase procédurale de l'enquête (c'est-à-dire l'instruction ordinaire) relative à des faits infractionnels visés par le code pénal et les lois pénales particulières (à condition qu'ils aient été commis par des personnes majeures) incombe au Juez de Instrucción (juge d'instruction).
- 78 La plupart des procédures pénales en Espagne sont régies par la procédure d'enquête pénale (dite de « Diligencias Previas ») (infractions punies d'une peine pouvant aller jusqu'à 5 ans d'emprisonnement). Si les faits qui font l'objet de la présente procédure (FUE 67/2021, GFE 4/2022) étaient examinés par un juge d'instruction, la procédure suivie serait la procédure d'enquête pénale en raison des peines prévues pour les infractions visées (peine inférieure à 5 ans d'emprisonnement).
- 79 En vertu de l'article 766 de la LECrim, les décisions par lesquelles les juges d'instruction ordonnent l'accomplissement de devoirs d'enquête dans le cadre de la procédure d'enquête pénale sont susceptibles de recours devant le juge qui a pris la décision ainsi que devant une juridiction fonctionnellement supérieure.
- 80 Les procureurs européens délégués soulignent dans leurs observations que, dans le cas de la procédure d'instruction, dite « Procedimiento Sumario Ordinario » (procédure pour les infractions punies d'une peine de plus de cinq ans d'emprisonnement), l'article 311 de la LECrim prévoit que l'ordonnance qui admet les devoirs d'enquête demandés par les parties n'est pas susceptible de recours. Les procureurs reprennent une ligne de jurisprudence qui a étendu à la procédure d'enquête pénale, dite de « Diligencias Previas », cette disposition propre à la procédure d'instruction, dite « Procedimiento Sumario Ordinario ». Il convient de souligner que, même si certaines juridictions ont statué en ce sens, cette jurisprudence n'a pas été confirmée par le Tribunal Supremo (Cour suprême), n'est pas unanime, et n'a donné lieu à aucune réforme législative.

81 La spécificité procédurale que constitue la figure du juge d'instruction impose de souligner que, en Espagne, l'équivalent du procureur européen délégué en matière d'enquête pénale n'est pas le procureur national, mais le juge d'instruction. Les procureurs européens délégués reprennent également l'équivalence procureur européen délégué/juge d'instruction dans leurs observations et celle-ci a récemment été confirmée par le Tribunal Supremo (Cour suprême) dans une décision⁷ citée dans lesdites observations.

82 Nous pouvons citer plusieurs exemples qui corroborent cette affirmation⁸. Les devoirs d'enquête des procureurs nationaux ne sont pas des « actes de procédure », mais des « actes pré-procéduraux » (article 773, paragraphe 2, LECrim). Les actes posés par les procureurs nationaux au cours de leurs enquêtes préliminaires ne sont pas étroitement liés aux poursuites, mais à la préparation de la plainte ou du renvoi devant l'organe judiciaire compétent. Ces devoirs d'enquête n'ont pas davantage d'effet sur l'ordre juridique des États membres, dans la mesure où ils prendront fin dès que le système juridique de l'État se met en mouvement (article 773, paragraphe 2, LECrim). Enfin, les décisions prises par le procureur national au cours de l'accomplissement de ses devoirs d'enquête préliminaire ne sont pas susceptibles de recours, alors que, dans le cas des procureurs européens délégués, le contrôle juridictionnel est possible (articles 90 et 91 de la LO 9/2021).

83 Du point de vue du principe d'équivalence.

84 Par conséquent, en ce qui concerne le contrôle juridictionnel au sens strict, le tribunal de céans constate une atteinte au principe d'équivalence. Dans le cas spécifique de la décision du 2 février 2023, la comparaison entre la réglementation prévue par la LO 9/2021 et celle prévue par la LECrim montre un désavantage comparatif significatif au détriment des droits procéduraux des personnes poursuivies et des tiers susceptibles d'être affectés par la citation de Y.C. et I.M.B., puisque la citation n'est pas susceptible de recours selon la procédure réglementée par la LO 9/2021, alors qu'elle l'aurait été si cette même décision avait été prise par un juge d'instruction.

85 Dans le cas spécifique de la décision du 2 février 2023, la LO 9/2021 ne permet pas d'introduire un recours contre les actes de citation de témoins (article 43), alors que la LECrim n'établit aucun type de limitation quant à la possibilité de contester les décisions du juge d'instruction lorsque celles-ci concernent l'accomplissement ou le refus de devoirs d'enquête. Le Parquet européen ne partage pas cette position et considère dans ses observations que les dispositions de procédure de la LO 9/2021 qui régissent les actions destinées à protéger les droits individuels conférés par le droit de l'Union ne sont pas moins favorables que celles qui régissent des actions similaires en droit national, au motif qu'il y aurait lieu d'appliquer la jurisprudence de certaines juridictions qui étend les effets de l'article 311 de la LECrim à l'article 766 de la LECrim [jurisprudence qui, comme nous l'avons souligné, n'est ni unanime, ni confirmée par le Tribunal Supremo (Cour Suprême)].

⁷ Ordonnance 20424/2022 du Tribunal Supremo (Cour suprême) (Deuxième chambre), du 9 juin 2022.

⁸ À la lumière de la circulaire 2/2022, du 20 décembre 2022, de la Fiscalía General del Estado (Parquet général, Espagne), relative à l'activité extraprocédurale du ministère public.

86 Sous l'angle du principe d'effectivité.

87 La LO 9/2021 (articles 90 et 91) limite le contrôle juridictionnel des actes des procureurs européens délégués à certains cas limitativement énumérés. La décision par laquelle le procureur européen délégué ordonne de procéder à des devoirs d'enquête ne fait pas partie des décisions susceptibles de recours (article 42 de la LO 9/2021).

88 Dans le cas spécifique de la décision du 2 février 2023, la LO 9/2021 ne permet pas d'introduire un recours contre les actes de citation de témoins (article 43). Le recours contre les actes de procédure des procureurs européens, lorsqu'ils produisent des effets juridiques à l'égard de tiers, émane directement du droit de l'Union (article 42 du règlement 2017/1939) et n'est pas entièrement déterminé, dans la mesure où le règlement exige une règle nationale d'application. Si l'on interprète logiquement le règlement 2017/1939 en combinaison avec la Charte et les traités, ce recours se rattache au droit fondamental à un recours effectif et aux droits de la défense, qui constituent des garanties essentielles de la procédure en tant que standard de protection prévu par la Charte (articles 47 et 48). L'interprétation restrictive des pouvoirs de contrôle du Juez de Garantías (juge des garanties) opéré par l'article 90 de la LO 9/2021 entrave par conséquent l'exercice des droits fondamentaux que le règlement 2017/1939 reconnaît aux citoyens et qui découlent de la Charte ainsi que des valeurs inhérentes à l'État de droit sur lequel se fonde l'Union (recours effectif et droits de la défense).

89 En l'espèce, le recours prévu par l'article 42, paragraphe 2, du règlement 2017/1939, lorsque les actes de procédure du Parquet européen produisent des effets juridiques à l'égard de tiers, s'intègre dans une procédure qui a pour objectif essentiel la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale dans l'Union. En vertu d'un principe de coopération loyale dans la réglementation de ces actions au niveau national, qui est indispensable à la protection des intérêts financiers de l'Union, il existe par conséquent un intérêt légitime et une raison impérieuse d'intérêt général à éviter des interprétations qui priveraient de sens, entraveraient ou limiteraient l'exercice des actions découlant du droit de l'Union.

90 Dans ce contexte, le tribunal de céans saisit la Cour des questions suivantes : **L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et l'article 86, paragraphe 3, TFUE, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un contrôle juridictionnel tel que celui prévu par les articles 90 et 91 de la LO 9/2021 pour les actes des procureurs européens délégués pris en vertu des articles 42, paragraphe 1, et 43 de cette même loi, qui exclut dudit contrôle juridictionnel un devoir d'enquête ordonné par le procureur européen délégué dans l'exercice de ses pouvoirs d'enquête et ne présente aucun rapport d'équivalence avec les règles de procédure nationales qui organisent les recours contre les décisions prises par les juges d'instruction nationaux dans l'exercice de leurs pouvoirs d'enquête ?**

91 **L'article 2 TUE, qui érige les valeurs inhérentes à l'État de droit sur lequel l'Union est fondée en standard de contrôle juridictionnel, lu en combinaison avec, d'une part, le droit à un recours effectif et le droit à un procès offrant toutes les garanties prévues par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et, d'autre part, le principe d'effectivité consacré par l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à un système de**

contrôle juridictionnel des actes des procureurs européens délégués tel que celui prévu par la législation espagnole aux articles 90 et 91 de la LO 9/2021, qui restreint les possibilités de recours à un certain nombre de cas limitativement énumérés ?

SIXIÈMEMENT. – Jurisprudence de la Cour à prendre en considération

- 92 Par souci d'exhaustivité, et bien qu'il soit conscient du fait que la Cour connaît sa propre jurisprudence, le tribunal de céans souhaite inclure une brève référence à divers arrêts qui ont reconnu le principe d'équivalence et le principe d'effectivité en matière de règles de procédure nationales organisant les actions en protection des droits individuels conférés par le droit de l'Union tels que, par exemple :
- 93 Arrêt du 15 mai 1986, *Johnston* (222/84, EU:C:1986:206), par lequel la Cour a jugé que les règles de procédure nationales ne peuvent imposer des formalités et des conditions qui, en pratique, rendent impossible ou excessivement difficile le contrôle juridictionnel reconnu par le droit communautaire.
- 94 Au point 21 de cet arrêt, la Cour a jugé que « le principe d'un contrôle juridictionnel effectif consacré par l'article 6 de la directive 76/207 du Conseil, du 9 février 1976, s'oppose à ce qu'un effet de preuve irréfragable, excluant tout pouvoir de contrôle du juge, soit reconnu à un certificat d'une autorité nationale affirmant qu'il est satisfait aux conditions requises pour déroger au principe d'égalité de traitement des hommes et des femmes aux fins de la protection de la sécurité publique ». En ce sens, la Cour a souligné, dans l'arrêt du 16 mai 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373), l'ampleur du contrôle attribué au juge qui connaît du recours dans les circonstances en cause au principal, et il résulte des conclusions de l'avocat général Wathelet dans cette affaire (C-682/15, EU:C:2017:2, point 89) que « l'objectif de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales peut être considéré comme légitime et constitutif d'une raison impérieuse d'intérêt général ».
- 95 Arrêt du 19 novembre 1991, *Francovich e.a.* (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428), par lequel la Cour a reconnu le principe d'équivalence, en ce sens que les règles de procédure nationales applicables à l'exercice des droits individuels reconnus par le droit de l'Union ne sauraient être moins favorables que celles régissant les mêmes droits au niveau national.
- 96 Les points 42 et 43 de cet arrêt, rendu en matière de réparation du préjudice résultant du défaut de transposition d'une directive communautaire, précisent que « c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé [...] [C]'est à l'ordre juridique interne de chaque État membre qu'il appartient de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la pleine sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire. [...] [L]es conditions, de fond et de forme, fixées par les diverses législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et ne sauraient être aménagées de manière à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (voir, en ce qui concerne la matière analogue du remboursement de taxes perçues en violation du droit communautaire, notamment l'arrêt du 9 novembre 1983, *San Giorgio*, 199/82, Rec. p. 3595) ».

- 97 L'arrêt du 18 octobre 1990, Dzodzi (C-297/88 et C-197/89, EU:C:1990:360), par lequel la Cour a jugé que les États membres doivent assurer l'efficacité des procédures nationales de protection des droits conférés par le droit de l'Union.
- 98 À cet égard, la Cour a jugé, au point 60 de cet arrêt, que « l'article 8 de la directive 64/221, du 25 février 1964, impose aux États membres l'obligation d'assurer aux personnes visées par cette directive une protection juridictionnelle qui ne soit pas moins favorable, en particulier quant à l'autorité qui peut être saisie d'un recours et aux pouvoirs de cette autorité, que celle qu'ils accordent à leurs propres nationaux en cas de recours contre les actes de l'administration ».
- 99 Il est également intéressant de citer l'arrêt du 25 juillet 2008, *Metock e.a.* (C-127/08, EU:C:2008:449), dans lequel la Cour a déclaré que les États membres ne sauraient interpréter le droit de l'Union de manière restrictive, de façon à entraver l'exercice des droits conférés aux citoyens.
- 100 La Cour a jugé, au point 84 de cet arrêt, que, « [c]ompte tenu du contexte et des finalités de la directive 2004/38, les dispositions de cette directive ne sauraient être interprétées de façon restrictive et ne doivent pas, en tout état de cause, être privées de leur effet utile [...] » (arrêt du 18 décembre 2014, *McCarthy e.a.*, C-202/13, EU:C:2014:2450, point 32).
- 101 Il convient de rappeler l'arrêt du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105), par lequel la Cour a rappelé que les règles de procédure nationales ne peuvent pas rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union, par exemple en exigeant que la violation du droit de l'Union ressorte clairement du texte de la disposition concernée ou de la jurisprudence, « dès lors [qu'une telle exigence] refuse au juge national le pouvoir d'apprécier pleinement, avec, le cas échéant, la coopération de la Cour, la compatibilité de ladite [exigence] avec cette même [disposition] » (point 48).
- 102 « [D]ès lors qu'une telle réglementation [de droit national] entre dans le champ d'application [du] droit [de l'Union], la Cour, saisie à titre préjudiciel, doit fournir tous les éléments d'interprétation nécessaires à l'appréciation, par la juridiction nationale, de la conformité de cette réglementation avec les droits fondamentaux dont elle assure le respect ».
- 103 La Cour a également ajouté dans cet arrêt que, « lorsqu'une juridiction d'un État membre est appelée à contrôler la conformité aux droits fondamentaux d'une disposition ou d'une mesure nationale qui, dans une situation dans laquelle l'action des États membres n'est pas entièrement déterminée par le droit de l'Union, met en œuvre ce droit au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, il reste loisible aux autorités et aux juridictions nationales d'appliquer des standards nationaux de protection des droits fondamentaux, pourvu que cette application ne compromette pas le niveau de protection prévu par la Charte, telle qu'interprétée par la Cour, ni la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union (voir, pour ce dernier aspect, arrêt du 26 février 2013, *Melloni*, C-399/11, point 60) ».

104 L'arrêt du 26 février 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), par lequel la Cour a rappelé que, « en vertu de l'article 6, paragraphe 1, TUE, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte, "laquelle a la même valeur juridique que les traités" », logique qui a présidé à son analyse de la question soulevée, relative au droit à un recours effectif et à un procès équitable (article 47 de la Charte). Enfin, l'arrêt du 16 mai 2000, Preston e.a. (C-78/98, EU:C:2000:247), qui reprend également les principes d'équivalence et d'effectivité (point 31).

105 En ce qui concerne les principes de protection juridictionnelle effective et d'indépendance judiciaire, reconnus à l'article 47 de la Charte, il convient de citer l'arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

Eu égard à ce qui précède,

DISPOSITIF

Le tribunal décide :

PREMIÈREMENT : De surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour se prononce sur la demande de décision préjudicielle.

DEUXIÈMEMENT : De poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes, aux fins des actes et décisions que le tribunal de céans est tenu de prendre, en tant que Juez de Garantías (juge chargé de garantir les droits des parties), en ce qui concerne la décision du 2 février 2023 :

1. L'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2017/1939, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une règle de droit national telle que l'article 90 de la LO 9/2021, du 1^{er} juillet 2021, qui exclut du contrôle juridictionnel un acte de procédure du Parquet européen produisant des effets juridiques à l'égard de tiers (au sens précédemment exposé), tel que la décision du 2 février 2023 par laquelle le procureur européen délégué cite les témoins à comparaître ?

2. Les articles 6 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 7 de la directive (UE) 2016/343 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent une règle de droit national telle que l'article 90 de la LO 9/2021, du 1^{er} juillet 2021, lu en combinaison avec l'article 42, paragraphes 1 et 3, et l'article 43 de la même loi, qui exclut du contrôle juridictionnel un acte de procédure du Parquet européen tel que la décision par laquelle le procureur européen délégué cite à comparaître en qualité de témoin un tiers qui a raisonnablement pu participer aux faits infractionnels visés par l'enquête ?

3. L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et l'article 86, paragraphe 3, TFUE, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un système de contrôle juridictionnel tel que celui prévu par les articles 90 et 91 de la LO 9/2021 pour les actes des procureurs européens délégués pris en vertu des articles 42, paragraphe 1, et 43 de cette même loi, qui exclut dudit contrôle juridictionnel un devoir d'enquête ordonné par le procureur européen délégué dans l'exercice de ses pouvoirs d'enquête et ne présente aucun rapport d'équivalence avec les règles de procédure nationales qui organisent les

recours contre les décisions prises par les juges d'instruction nationaux dans l'exercice de leurs pouvoirs d'enquête ?

4. L'article 2 TUE, qui érige les valeurs inhérentes à l'État de droit sur lequel l'Union est fondée en standard de contrôle juridictionnel, lu en combinaison avec, d'une part, le droit à un recours effectif et le droit à un procès offrant toutes les garanties prévues par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et, d'autre part, le principe d'effectivité consacré par l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à un système de contrôle juridictionnel des actes des procureurs européens délégués tel que celui prévu par la législation espagnole aux articles 90 et 91 de la LO 9/2021, qui restreint les possibilités de recours à un certain nombre de cas limitativement énumérés ?

[OMISSIS]

[Formules finales et signature du juge]