Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANTHONY M. COLLINS
présentées le 4 octobre 2024[1]

Affaire C-292/23

Parquet européen
contre
I. R. O.,
F. J. L. R.

[demande de décision préjudicielle formée par le Juzgado Central de Instrucción nº 6 de l'Audiencia Nacional (tribunal central d'instruction nº 6 de la Cour centrale, Espagne)]

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Parquet européen – Règlement (UE) 2017/1939 – Article 42, paragraphe 1 – Actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers – Citation à comparaître en qualité de témoin – Réglementation nationale excluant le contrôle juridictionnel direct par les juridictions nationales – Article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à une protection juridictionnelle effective – Principes d'équivalence et d'effectivité »

Introduction

1. Afin de lutter contre les infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le règlement (UE) 2017/1939[2] a institué le Parquet européen en tant qu'« organe » « indépendant » et « indivisible de l'Union fonctionnant comme un parquet unique à structure décentralisée »[3]. Le Parquet européen est organisé à un double niveau : un Bureau central, ayant son siège à Luxembourg, et un niveau décentralisé constitué par les procureurs européens délégués (ci-après les « PED »), intégrés dans les systèmes juridiques des États membres[4]. Les PED font partie intégrante du Parquet européen et agissent en son nom, tout en étant intégrés à leurs ministères publics nationaux respectifs au niveau opérationnel[5]. Ils sont chargés de mener

[1] Langue originale : l'anglais.

[2] Règlement du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO 2017, L 283, p. 1). Le règlement 2017/1939 a été adopté dans le cadre d'une coopération renforcée au titre de l'article 86 TFUE. Lorsqu'ils sont utilisés dans ce règlement, les termes « État membre » désignent normalement les États membres participants (article 2, point 1, du règlement 2017/1939).

[3] Article 3, paragraphe 1, article 6, paragraphe 1, et article 8, paragraphe 1, du règlement 2017/1939.

[4] Article 8, paragraphes 2 à 4, du règlement 2017/1939.

[5] Article 13, paragraphe 1, du règlement 2017/1939.

des enquêtes[6], de poursuivre les infractions et de porter des affaires en jugement, en exerçant à la fois les pouvoirs que le règlement 2017/1939 leur confère directement et ceux dont sont investis les procureurs nationaux[7].

2. Le Parquet européen s'acquitte non seulement de sa mission en lien étroit avec les autorités nationales des États membres, mais, ce faisant, il se fonde largement sur le droit national. Conformément à son article 5, paragraphe 3, le règlement 2017/1939 régit « [l]es enquêtes et poursuites menées au nom du Parquet européen » et le droit national s'applique dans les domaines dans lesquels le règlement est muet[8]. Il prévoit en outre que, en principe, le droit national applicable est celui qui s'applique au PED chargé de l'affaire. De nombreuses dispositions du règlement 2017/1939, en particulier celles de nature procédurale[9], renvoient au droit national pour déterminer les conditions et les procédures selon lesquelles elles s'appliquent.

3. Par la présente demande de décision préjudicielle introduite par le Juzgado Central de Instrucción nº 6 de l'Audiencia Nacional (tribunal central d'instruction nº 6 de la Cour centrale, Espagne), agissant en qualité de « Juez de Garantías » (juge des garanties)[10], celui-ci demande à la Cour d'interpréter pour la première fois l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939. Cette disposition confère aux juridictions nationales la compétence pour contrôler la légalité des actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers[11]. La juridiction de renvoi demande en particulier si une réglementation nationale qui exclut du contrôle juridictionnel direct les citations à comparaître émises par un PED est compatible avec cette disposition ainsi qu'avec les principes d'équivalence et d'effectivité du droit de l'Union.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union – Le règlement 2017/1939

4. Dans la mesure où cela s'avère pertinent au regard des circonstances du présent renvoi, les considérants 86 à 89 du règlement 2017/1939 énoncent ce qui suit :

« (86) L'article 86, paragraphe 3, du TFUE permet au législateur de l'Union de fixer les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure que le Parquet européen arrête dans l'exercice de ses fonctions. Cette compétence attribuée au législateur de l'Union témoigne de la nature particulière des tâches et de la structure du Parquet européen, qui diffère de celle de tous les autres organes et organismes de l'Union et exige des règles spéciales en matière de contrôle juridictionnel.

6 En vertu de l'article 13, paragraphe 1, et de l'article 28, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, le PED responsable des enquêtes et des poursuites qu'il a engagées, qui lui ont été confiées ou dont il s'est saisi en exerçant son droit d'évocation (ci-après le « PED chargé de l'affaire »), peut, conformément à ce règlement et au droit de son État membre, soit prendre des mesures d'enquête et d'autres mesures de sa propre initiative, soit en charger les autorités compétentes de son État membre [voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2023, G. K. e.a. (Parquet européen), C-281/22, EU:C:2023:1018, point 43].

7 Article 13, paragraphes 1 et 3, et considérant 43 du règlement 2017/1939.

8 Le considérant 88, deuxième alinéa, du règlement 2017/1939 y fait également référence.

9 Articles 26 à 42 du règlement 2017/1939.

10 La législation espagnole a créé la fonction de juge des garanties afin d'exercer un contrôle juridictionnel sur les activités du Parquet européen en tant qu'enquêteur (voir point 36 des présentes conclusions).

11 L'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 confère également aux juridictions nationales la compétence pour contrôler l'abstention du Parquet européen d'adopter un acte de procédure qu'il est tenu de prendre en vertu de ce règlement et qui est destiné à produire de tels effets. La présente affaire ne concerne pas l'exercice de cette compétence.

(87) L'article 86, paragraphe 2, du TFUE prévoit que le Parquet européen exerce l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres. Les 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. Dans de nombreux cas, ces actes seront exécutés par les autorités répressives nationales agissant sur instructions du Parquet européen, après avoir obtenu dans certains cas l'autorisation d'une juridiction nationale.

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 compétentes conformément aux exigences et procédures prévues par le droit national. 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. [...]

Les recours en carence formés contre le Parquet européen auprès des juridictions nationales compétentes sont ceux qui concernent les actes de procédure que le Parquet européen est légalement tenu d'adopter et qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers. Lorsque le droit national prévoit le contrôle juridictionnel d'actes de procédure qui ne sont pas destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers ou des recours concernant d'autres carences, le présent règlement ne devrait pas être interprété comme affectant ces dispositions juridiques. En outre, les États membres ne devraient pas être tenus de prévoir un contrôle juridictionnel, par les juridictions nationales compétentes, des actes de procédure qui ne sont pas destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers, comme la désignation d'experts ou le remboursement des frais des témoins.

Enfin, le présent règlement n'affecte pas les pouvoirs des juridictions du fond nationales.

(88) La légalité des actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers devrait être soumise au contrôle juridictionnel des juridictions nationales. À cet égard, il convient de garantir des voies de recours effectives, conformément à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TUE. Par ailleurs, comme la Cour de justice l'a souligné dans sa jurisprudence, les règles de procédure nationales régissant les recours relatifs à la protection des droits individuels octroyés par le droit de l'Union ne doivent pas être moins favorables que les règles régissant des recours similaires au niveau national (principe d'équivalence) et ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité).

Lorsque les juridictions nationales contrôlent la légalité de ces actes, elles peuvent le faire sur la base du droit de l'Union, y compris le présent règlement, ainsi que sur la base du droit national applicable dans la mesure où une question n'est pas traitée dans le présent règlement. Comme 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.

[...]

(89) La disposition du présent règlement relative au contrôle juridictionnel ne modifie pas les pouvoirs dont dispose la Cour de justice pour contrôler les décisions administratives du Parquet européen qui sont destinées à produire des effets juridiques à l'égard de tiers, à savoir les décisions qui ne sont pas adoptées dans l'exercice de ses fonctions consistant à mener des enquêtes, à engager des poursuites ou à porter une affaire en jugement. Le présent règlement n'empêche pas non plus un État membre de l'Union européenne, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission [européenne] de former des recours en annulation conformément à l'article 263, deuxième alinéa, du TFUE et à l'article 265, premier alinéa, du TFUE, ni d'engager des procédures en manquement au titre des articles 258 et 259 du TFUE. »

5. Aux termes de l'article 30 du règlement 2017/1939, intitulé « Mesures d'enquête et autres mesures » :

« 1. À tout le moins dans les cas où l'infraction qui fait l'objet de l'enquête est passible d'une peine maximale d'au moins quatre années d'emprisonnement, les États membres veillent à ce que les [PED] soient habilités à ordonner ou à demander les mesures d'enquête suivantes :

a) la perquisition de tous locaux, terrains, moyens de transport, domicile privé, vêtements et de tous autres biens personnels ou système informatique [...] ;

b) la production de tout objet ou document pertinent [...] ;

c) la production de données informatiques stockées, cryptées ou non [...] ;

d) le gel des instruments ou des produits du crime [...] ;

e) l'interception de communications électroniques [...] ;

f) le repérage et le traçage d'un objet par des moyens techniques [...] ;

[...]

4. Les [PED] sont habilités à demander ou à ordonner, en plus des mesures visées au paragraphe 1, toute autre mesure à laquelle les procureurs pourraient avoir recours dans leur État membre, conformément au droit national, dans le cadre de procédures nationales similaires.

5. Les [PED] ne peuvent ordonner les mesures visées aux paragraphes 1 et 4 que s'il existe des motifs raisonnables de croire que la mesure spécifique en question pourrait permettre d'obtenir des informations ou des éléments de preuve utiles à l'enquête, et pour autant qu'il n'existe aucune mesure moins intrusive qui permettrait d'atteindre le même objectif. Les procédures et les modalités d'adoption des mesures sont régies par le droit national applicable. »

6. L'article 41 du règlement 2017/1939, intitulé « Portée des droits conférés aux suspects et aux personnes poursuivies », dispose :

« 1. Les activités du Parquet européen sont exercées dans le respect total des droits des suspects et personnes poursuivies qui sont consacrés par la [charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la "Charte")], notamment le droit à un procès équitable et les droits de la défense.

2. Tout suspect ou personne poursuivie impliqué dans les procédures pénales du Parquet européen jouit, au minimum, des droits procéduraux prévus dans le droit de l'Union, y compris les directives concernant les droits des suspects et personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales, telles qu'elles ont été mises en œuvre en droit interne, comme :

a) le droit à l'interprétation et à la traduction, prévu dans la directive 2010/64/UE ;

b) le droit à l'information et à l'accès aux pièces du dossier, prévu dans la directive 2012/13/UE ;

c) le droit d'accès à un avocat et le droit de communiquer avec des tiers et d'informer des tiers en cas de détention, prévus dans la directive 2013/48/UE ;

d) le droit de garder le silence et le droit d'être présumé innocent, prévus dans la directive (UE) 2016/343 ;

e) le droit à l'aide juridictionnelle, prévu dans la directive (UE) 2016/1919.

3. Sans préjudice des droits visés au présent chapitre, les suspects et les personnes poursuivies ainsi que les autres personnes concernées par les procédures du Parquet européen jouissent de tous les droits procéduraux que le droit interne applicable leur accorde, y compris la possibilité de présenter des éléments de preuve, de demander la désignation d'experts ou une expertise et l'audition de témoins, et de demander que le Parquet européen obtienne de telles mesures au nom de la défense. »

7. L'article 42 du règlement 2017/1939, intitulé « Contrôle juridictionnel », énonce :

« 1. 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.

2. 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 ;

[...]

3. Par dérogation au paragraphe 1 du présent article, les décisions du Parquet européen visant à classer une affaire sans suite, pour autant qu'elles soient contestées directement sur la base du droit de l'Union, sont soumises au contrôle de la Cour de justice conformément à l'article 263, quatrième alinéa, du TFUE.

[...]

8. Le présent article s'entend sans préjudice du contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice, conformément à l'article 263, quatrième alinéa, du TFUE, à l'égard des décisions du Parquet européen qui affectent les droits des personnes concernées au titre du chapitre VIII et des décisions du Parquet européen qui ne sont pas des actes de procédure, telles que les décisions du Parquet européen relatives au droit d'accès du public aux documents, ou d'une décision révoquant un [PED] adoptée conformément à l'article 17, paragraphe 3, du présent règlement, ou de toute autre décision administrative. »

Le droit espagnol

8. L'article 42, paragraphes 1 et 3, de la Ley Orgánica 9/2021 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 portant application du [règlement 2017/1939], du 1er juillet 2021[12] (ci-après la « loi 9/2021 »)], intitulé « Pouvoirs d'enquête des [PED] », dispose :

« 1. Les [PED] 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 [(code de procédure pénale)], 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 du code de procédure pénale, à l'exception des devoirs spéciaux expressément établis dans la [loi 9/2021]. »

9. L'article 43 de la loi 9/2021, intitulé « Dépositions de témoins », est libellé comme suit :

« 1. Le [PED] 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 [PED] 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. »

[12] BOE nº 157 du 2 juillet 2021, p. 78523.

10. L'article 90 de la loi 9/2021, intitulé « Cas », énonce :

« Les décisions prises par le [PED] 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 [loi 9/2021]. »

11. En vertu de la loi 9/2021, le défendeur peut contester les décisions des PED suivantes :

– la décision d'engager la procédure,

– la décision qui refuse à la personne poursuivie la nouvelle déposition qu'elle a souhaité fournir,

– la décision de refus des devoirs d'enquête sollicités devant le PED,

– 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 PED ordonne le placement en détention,

– la décision ordonnant la réouverture de l'enquête.

12. L'article 91 de la loi 9/2021 décrit les étapes procédurales à suivre en ce qui concerne les demandes visant à contester de telles décisions.

13. Aux termes de l'article 311, paragraphes 1 et 2, du code de procédure pénale :

« 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 d'enquête demandés peut faire l'objet d'un recours, qui sera admis et renvoyé immédiatement, sans effet suspensif, devant la juridiction compétente. »

Les faits, le litige, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

14. I. R. O. et F. J. L. R. étaient directeurs d'une fondation de droit espagnol qui a obtenu une subvention pour la réalisation d'un projet financé par des fonds de l'Union. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a informé la Fiscalía de área de Getafe-Leganés (parquet de Getafe-Leganés, Espagne) que les frais directs de personnel que cette fondation avait réclamés pour deux chercheurs qu'elle avait employés pour la réalisation du projet, à savoir Y. C. et I. M. B., n'étaient pas suffisamment justifiés. La Fiscalía de área de Getafe-Leganés (parquet de Getafe-Leganés) a saisi le Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (tribunal de

première instance et d'instruction nº 1 de Getafe, Espagne) d'une plainte pour fraude aux subventions [13]. Le 20 avril 2021, cette juridiction a ouvert une enquête pénale contre I. R. O.

15. Dans le cadre de cette enquête, le Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (tribunal de première instance et d'instruction nº 1 de Getafe) a interrogé I. R. O. en tant qu'« investigado » (personne faisant l'objet d'une enquête) le 21 mai 2021. I. R. O. a exercé son droit de garder le silence. Le 2 juillet 2021, cette juridiction a entendu Y. C. en qualité de témoin.

16. Le 12 août 2021, le Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (tribunal de première instance et d'instruction nº 1 de Getafe) s'est déclaré incompétent au profit du Parquet européen. Le 21 septembre 2021, le Parquet européen a saisi les autorités nationales compétentes. Il a informé le Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (tribunal de première instance et d'instruction nº 1 de Getafe) de sa décision de ne pas demander l'évocation de l'affaire.

17. Par décision du 9 juin 2022 [14], en réponse à une question de compétence soulevée par le Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (tribunal de première instance et d'instruction nº 1 de Getafe), le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) a décidé d'attribuer la compétence d'enquête au Parquet européen. Par décision du 26 juillet 2022, les PED chargés de l'affaire en Espagne ont exercé leur droit d'évocation et ont ouvert l'enquête à l'origine du présent renvoi préjudiciel.

18. Par décision du 27 juillet 2022, la juridiction de renvoi, le Juzgado Central de Instrucción nº 6 de l'Audiencia Nacional (tribunal central d'instruction nº 6 de la Cour centrale), agissant en qualité de juge des garanties, a engagé la procédure de garantie.

19. Par décisions des 22 août et 25 octobre 2022, les PED chargés de l'affaire ont cité respectivement I. R. O. et F. J. L. R. à comparaître à la « Primera comparecencia para el traslado de cargos » (première audition pour la communication de faits et de preuves), prévue à l'article 27 de la loi 9/2021, aux fins d'informer chacun d'entre eux qu'ils faisaient l'objet d'une enquête pour les délits d'escroquerie et de faux en écriture [15]. L'audition d'I. R. O. a eu lieu le 5 octobre 2022, celle de F. J. L. R. le 15 décembre 2022.

20. Par décision du 2 février 2023, prise en application de l'article 43 de la loi 9/2021, les PED chargés de l'affaire ont cité Y. C. et I. M. B. à comparaître devant eux en qualité de témoins. Le 7 février 2023, se fondant sur l'article 90 de la loi 9/2021, les avocats représentant I. R. O. et F. J. L. R. ont présenté un recours devant le Parquet européen par lequel ils contestaient cette décision en ce qu'elle citait Y. C. à comparaître en qualité de témoin [16]. Ils faisaient valoir que cette mesure d'enquête n'était ni pertinente, ni nécessaire, ni utile, puisque le Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Getafe (tribunal de première instance et d'instruction nº 1 de Getafe) avait déjà entendu Y. C. en cette qualité. Le 8 février 2023, ce recours a été notifié à la juridiction de renvoi. Le 23 février 2023, les PED chargés de l'affaire ont présenté des

[13] Délit visé à l'article 308 ou, le cas échéant, à l'article 306 de la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal (code pénal), du 23 novembre 1995 (BOE nº 281, du 24 novembre 1995, p. 33987).

[14] La décision de renvoi mentionne la date du 9 juin 2021. Il ressort des observations du gouvernement espagnol et de celles du Parquet européen que la décision est datée du 9 juin 2022.

[15] Sur la base, respectivement, de l'article 308 ou, le cas échéant, de l'article 306 du code pénal et des articles 390 et 392 de ce code.

[16] Ni Y. C. ni I. M. B. n'ont contesté la décision du 2 février 2023.

observations écrites dans le cadre dudit recours. Les PED et les avocats d'I. R. O. et de F. J. L. R. ont déposé des observations écrites, respectivement les 22 et 23 mars 2023, sur la possibilité pour la juridiction de renvoi de procéder à un renvoi préjudiciel.

21. La juridiction de renvoi demande à la Cour de lui fournir des éléments d'interprétation du droit de l'Union lui permettant d'apprécier les effets du règlement 2017/1939 sur la loi 9/2021 en ce qui concerne la compétence du juge des garanties pour contrôler certains actes de procédure du PED destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers. Elle fait observer que, en vertu des articles 42 et 43 de la loi 9/2021, lus en combinaison avec l'article 90 de celle-ci, le contrôle juridictionnel d'une catégorie d'actes de procédure des PED n'est possible que s'il est expressément autorisé. La citation à comparaître en qualité de témoin ne figurant pas parmi cette catégorie, il n'existe pas de recours devant le juge des garanties contre la décision du 2 février 2023.

22. La juridiction de renvoi souligne que, conformément à l'article 42 du règlement 2017/1939, les actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. La juridiction de renvoi estime que la décision du 2 février 2023 constitue un tel acte de procédure. Elle soutient, tout d'abord, que cette décision a une incidence directe sur le droit à la libre circulation de Y. C. et d'I. M. B. ainsi que sur leur droit à la liberté garanti par l'article 6 de la Charte, dès lors qu'ils seront légalement obligés de se trouver en un lieu donné à l'heure et à la date indiquées dans la convocation [17]. La décision est également susceptible de porter atteinte aux droits de la défense de Y. C. et d'I. M. B., en violation de l'article 48 de la Charte, dans la mesure où ils seront tenus de dire tout ce qu'ils savent et de dire la vérité [18], dans des circonstances dans lesquelles le droit procédural espagnol n'envisage pas que les témoins soient assistés d'un avocat lors de leur déposition. En l'espèce, la violation des droits de la défense serait d'autant plus grave qu'il existerait une « possibilité raisonnable » que leurs déclarations puissent révéler des éléments de preuve de leur participation aux infractions faisant l'objet de l'enquête. La possibilité, à laquelle se réfèrent les PED chargés de l'affaire dans leurs observations du 22 mars 2023, que, en vertu de l'article 29 de la loi 9/2021, les personnes faisant l'objet d'une enquête saisissent la justice pour obtenir l'annulation de plein droit d'un acte de procédure en raison du retard pris lors de la première audition pour la communication des faits et des preuves constitue un moyen exceptionnel. Pour des raisons, notamment, de sécurité juridique, il n'est pas souhaitable qu'une personne puisse être obligée d'invoquer un tel moyen à un stade tardif de la procédure pénale. La juridiction de renvoi estime, en outre, que les citations à comparaître en qualité de témoin ont des effets sur les situations juridiques d'I. R. O. et de F. J. L. R. La réédition de la citation à comparaître de Y. C. en qualité de témoin porte atteinte au droit de voir sa cause entendue dans un délai raisonnable. Les témoignages de Y. C. et d'I. M. B. pourraient également permettre aux PED de rassembler des preuves à charge qui pourraient être utilisées dans la procédure pénale contre I. R. O. et F. J. L. R.

[17] La juridiction de renvoi se fonde sur l'article 410 du code de procédure pénale, qui prévoit que « 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 ». Elle ajoute que, en vertu de l'article 420 de ce code, en cas de défaut de comparution de la personne citée à comparaître en qualité de témoin, celle-ci peut être sanctionnée ou détenue pour le délit d'obstruction à la justice.

[18] La juridiction de renvoi se réfère à l'article 433 du code de procédure pénale, qui prévoit, à son paragraphe 2, que « [l]es 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 ».

23. Eu égard à ce qui précède, la juridiction de renvoi estime que l'absence de recours contre la décision du 2 février 2023 pourrait restreindre la jouissance d'un droit subjectif tiré du droit de l'Union, restriction qui serait injustifiée au regard des principes d'équivalence et d'effectivité.

24. Quant au principe d'équivalence, la juridiction de renvoi relève qu'un Juez de Instrucción (juge d'instruction), l'« équivalent » d'un PED, chargé d'instruire les allégations faisant l'objet de la procédure du Parquet européen, suivrait la procédure de « Diligencias Previas » (enquête préliminaire), puisqu'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum peut être prononcée sur condamnation pour les infractions concernées. En vertu de l'article 766 du code de procédure pénale [19], les décisions par lesquelles les juges d'instruction ordonnent des mesures d'enquête dans le cadre d'une instruction préliminaire peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge qui a pris la décision et, par la suite, devant une juridiction supérieure.

25. La juridiction de renvoi constate que, dans leurs observations du 22 mars 2023, les PED chargés de l'affaire font valoir que, dans le cadre du « Procedimiento Sumario ordinario » (procédure pour les infractions punissables d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans), l'article 311 du code de procédure pénale prévoit que les décisions d'adopter des mesures d'enquête sollicitées par les parties ne sont pas susceptibles de recours. Dans ce contexte, les PED invoquent une jurisprudence qui étend l'application de cette disposition à la procédure d'enquête préliminaire. La juridiction de renvoi relève que le Tribunal Supremo (Cour suprême) n'a pas confirmé cette jurisprudence, que cette dernière n'a pas été unanimement approuvée et qu'elle n'a pas donné lieu à des modifications législatives.

26. La juridiction de renvoi a des doutes en ce qui concerne l'application du principe d'équivalence, la loi 9/2021 ne permettant pas un contrôle juridictionnel des citations à comparaître en qualité de témoin délivrées par un PED, alors que le code de procédure pénale ne limite pas les catégories de décisions prises par les juges d'instruction pour ordonner ou refuser des mesures d'enquête susceptibles de faire l'objet d'un recours.

27. S'agissant du principe d'effectivité, la juridiction de renvoi observe que le droit d'introduire un recours contre les actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers découle directement de l'article 42 du règlement 2017/1939. Cette possibilité est l'expression à la fois du droit fondamental à un recours juridictionnel effectif et du respect des droits de la défense protégés par les articles 47 et 48 de la Charte. Une interprétation restrictive des pouvoirs de contrôle du juge des garanties au titre de l'article 90 de la loi 9/2021 fait donc obstacle à l'exercice des droits fondamentaux que le règlement 2017/1939 accorde aux citoyens.

28. Dans ces conditions, le Juzgado Central de Instrucción nº 6 de l'Audiencia Nacional (tribunal central d'instruction nº 6 de la Cour centrale) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 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 [loi] 9/2021 [...], 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 [PED] cite les témoins à comparaître ?

[19] L'article 766, paragraphe 1, du code de procédure pénale prévoit que « [l]es 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 ».

2) Les articles 6 et 48 de la [Charte] et 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)] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une règle de droit national telle que l'article 90 de la [loi] 9/2021 [...], lu en combinaison avec l'article 42, paragraphes 1 et 3, et l'article 43 de cette loi, qui exclut du contrôle juridictionnel un acte de procédure du Parquet européen tel que la décision par laquelle le [PED] 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, deuxième 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 [loi] 9/2021 pour les actes des [PED] pris en vertu de l'article 42, paragraphe 1, et de l'article 43 de cette loi, qui exclut de ce contrôle juridictionnel un devoir d'enquête ordonné par le [PED] 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 consacre les valeurs inhérentes à l'État de droit sur lequel l'Union est fondée, 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], et, d'autre part, le principe d'effectivité consacré par l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à un système de contrôle juridictionnel des actes des [PED] tel que celui prévu par la législation espagnole aux articles 90 et 91 de la [loi] 9/2021, qui restreint les possibilités de recours à un certain nombre de cas limitativement énumérés ? »

29. I. R. O. et F. J. L. R., le Parquet européen, les gouvernements espagnol, français, italien et néerlandais ainsi que la Commission ont déposé des observations écrites. Lors de l'audience du 10 septembre 2024, ces parties, à l'exception du gouvernement italien, ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par la Cour.

Analyse

Sur la recevabilité de la deuxième question

30. Le Parquet européen, les gouvernements espagnol, français et néerlandais ainsi que la Commission soutiennent que la deuxième question est irrecevable au motif qu'elle est purement hypothétique et qu'une éventuelle réponse à cette question ne pourrait avoir aucune incidence sur la solution du litige au principal. En effet, le litige au principal porte sur la contestation, par les personnes faisant l'objet de l'enquête, de la décision des PED de citer des tiers en qualité de témoins, alors que la deuxième question porte sur la possibilité pour les témoins eux-mêmes de contester cette décision.

31. Selon une jurisprudence constante, il appartient au seul juge national qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors

que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer. Les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient ainsi d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, que le problème est de nature hypothétique ou que la Cour ne dispose pas des éléments de droit ou de fait nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [20].

32. Il ressort du texte de la deuxième question, des dispositions du droit de l'Union auxquelles elle se réfère ainsi que des explications figurant dans la décision de renvoi [21] que la juridiction de renvoi cherche à savoir si les personnes visées par une citation à comparaître en qualité de témoin délivrée par un PED peuvent contester cette décision en justice. Les témoins cités à comparaître, à savoir Y. C. et I. M. B., ne contestent pas la validité de la décision du 2 février 2023. Le litige au principal a pour objet une contestation de cette décision par les personnes faisant l'objet de l'enquête, à savoir I. R. O. et F. J. L. R. Dans ces conditions, il est évident, selon moi, que toute réponse à la deuxième question est sans incidence sur la solution du litige au principal et revêt un caractère hypothétique. En application de la jurisprudence à laquelle renvoie le point 31 des présentes conclusions, je propose à la Cour de déclarer cette question irrecevable.

Examen conjoint et reformulation des première, troisième et quatrième questions

33. La Commission propose à la Cour d'examiner ensemble les première, troisième et quatrième questions. Je souscris à cette proposition dans la mesure où la réponse à ces questions dépend de l'interprétation de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939.

34. Je suis, en outre, d'avis qu'il convient de reformuler ces trois questions [22] de manière à se demander si l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte, de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE ainsi que des principes d'équivalence et d'effectivité, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle les personnes faisant l'objet d'une enquête ne peuvent pas contester directement devant une juridiction nationale compétente une décision par laquelle, dans le cadre de l'enquête pénale contre ces personnes, le PED chargé de l'affaire cite des tiers à comparaître en qualité de témoins [23].

35. Les raisons suivantes m'amènent à proposer cette reformulation. Ainsi que je l'ai relevé au point 32 des présentes conclusions, le litige au principal trouve son origine dans un recours introduit par des personnes faisant l'objet d'une enquête contre une décision par laquelle les PED chargés de l'affaire ont cité des tiers à comparaître devant eux en qualité de témoins. Les dispositions visées par la quatrième question, à savoir l'article 2 TUE, l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE et l'article 47 de la Charte, peuvent être examinées dans le cadre de la question reformulée puisque l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 vise à les

[20] Arrêt du 13 octobre 2022, Baltijas Starptautiskā Akadēmija et Stockholm School of Economics in Riga (C-164/21 et C-318/21, EU:C:2022:785, points 32 et 33 ainsi que jurisprudence citée).

[21] Voir point 22 des présentes conclusions.

[22] Selon une jurisprudence constante, dans le cadre de la procédure instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à la Cour de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises (arrêt du 30 janvier 2024, Direktor na Glavna direktsia « Natsionalna politsia » pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, point 31 et jurisprudence citée).

[23] Le gouvernement espagnol propose de reformuler les questions en répondant ensemble aux deux premières questions et ensemble aux deux dernières. À la lumière de ma position sur la recevabilité de la deuxième question, cette approche semble indéfendable.

appliquer dans le cadre des actes de procédure du Parquet européen [24]. Compte tenu de la référence tant à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE qu'à l'article 47 de la Charte, la Cour peut décider de renoncer à l'examen au regard de l'article 2 TUE. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la troisième question soulève la question du principe d'équivalence en tant que limite à l'autonomie procédurale des États membres, question qui est ainsi incluse dans la reformulation proposée. Ainsi que le point 55 des présentes conclusions l'expose plus en détail, la décision de renvoi semble supposer que l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 exige qu'un acte de procédure, tel que la décision du 2 février 2023, puisse faire l'objet d'un recours direct devant une juridiction nationale compétente.

Sur le fond

36. Ainsi qu'il ressort de son article 1er, la loi 9/2021 transpose le règlement 2017/1939 dans l'ordre juridique espagnol. Cette loi a introduit un nouveau système procédural dans lequel les PED enquêtent et poursuivent des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tandis qu'une autorité judiciaire nationale, jouissant du statut de tiers impartial, garantit les droits fondamentaux des personnes faisant l'objet de l'enquête [25]. L'autorité devant être établie au sein de la juridiction compétente [26] en tant qu'« organe étranger à la direction de la procédure, néanmoins chargé des missions de contrôle juridictionnel expressément prévues par [la loi 9/2021] » [27] est le juge des garanties.

37. À mon avis, il est clair que l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 oblige les États membres à prévoir un contrôle juridictionnel effectif des actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers [28]. Outre les termes du considérant 88 du règlement 2017/1939 exposés au point 4 des présentes conclusions, la protection juridictionnelle effective des droits des particuliers constitue un principe général du droit de l'Union qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres, consacrées par les articles 6 et 13 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. L'article 47 de la Charte réaffirme ce principe afin que, dans un contexte tel que celui de l'espèce, il soit pris en considération lors de l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE [29]. Il convient également de garder à l'esprit que, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (ce qui est le cas en l'espèce), les États membres doivent garantir le droit à un recours effectif consacré à l'article 47, premier alinéa, de la Charte [30].

38. La question centrale de la présente affaire est de savoir si une décision par laquelle un PED cite un tiers à comparaître devant lui en qualité de témoin constitue un acte de procédure du Parquet européen qui est destiné à produire des effets juridiques à l'égard des personnes faisant l'objet de

[24] Voir point 37 des présentes conclusions.

[25] Section II du préambule de la loi 9/2021.

[26] En l'occurrence, l'Audiencia Nacional (Cour centrale).

[27] Section IV du préambule de la loi 9/2021. L'article 8 de la loi 9/2021 dispose que, « [d]ans le cadre de la procédure régie par la [loi 9/2021] », le juge des garanties est compétent pour « statuer sur les recours formés contre les décisions du [PED] ».

[28] Herrnfeld, H.-H., Brodowski, D., et Burchard, C., observent que « l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 devrait être interprété en ce sens qu'il attribue non seulement à l'État membre la compétence pour exercer un contrôle juridictionnel "conformément aux exigences et aux procédures prévues par le droit national", mais interprété à la lumière de l'article 47 de la Charte et de l'article 19, paragraphe 1, TUE, en exigeant des États membres qu'ils assurent un niveau de protection (au moins) équivalent à la protection juridictionnelle que la [Cour] accorderait en vertu de l'article 263 TFUE si le règlement 2017/1939 n'avait pas "transféré" cette responsabilité aux juridictions nationales » (*European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, Nomos, Baden-Baden, 2021, p. 420).

[29] Arrêts du 6 octobre 2021, W. Ż. (Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême – Nomination) (C-487/19, EU:C:2021:798, point 102 et jurisprudence citée), et du 29 mars 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, point 89).

[30] Arrêt du 19 décembre 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, point 34 et jurisprudence citée).

l'enquête, au sens de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939. Si cette décision constitue un tel acte, cette disposition exige qu'elle puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par une juridiction nationale compétente.

39. La première question qu'il convient de trancher dans ce contexte est celle de savoir si la notion d'« actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers » est une notion autonome du droit de l'Union qui exige qu'elle soit interprétée de manière uniforme dans l'ensemble du territoire de l'Union. Pour résoudre cette question, il y a lieu de tenir compte du texte de la disposition dans laquelle cette notion figure, du contexte de cette disposition et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [31].

40. Le règlement 2017/1939 ne définit pas cette notion et le renvoi au droit national, qui figure à l'article 42, paragraphe 1, n'est pas déterminant pour son sens et sa portée.

41. Il ressort du texte de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, lu à la lumière de l'économie générale et de la finalité de cet article, que celui-ci vise à conférer aux juridictions nationales [32] la compétence pour exercer le contrôle juridictionnel des actes qui, puisque le Parquet européen est un organe de l'Union [33], relèverait autrement de la compétence exclusive du juge de l'Union [34]. Il résulte de l'article 42, paragraphes 2 à 8, du règlement 2017/1939 que, en dehors de la compétence que le paragraphe 1 de cet article réserve aux juridictions nationales, le juge de l'Union est compétent pour contrôler la légalité des actes du Parquet européen [35]. Tel est le cas, en particulier, des « décisions administratives » du Parquet européen, auxquelles renvoie le paragraphe 8 et qui relèvent de l'article 263, paragraphe 4, TFUE, à la différence des « actes de procédure » du Parquet européen, auxquels renvoie le paragraphe 1, qui sont, en principe [36], soumis au « contrôle des juridictions nationales compétentes ».

42. Le recours à l'expression « destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers », figurant à l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, confirme en outre que cette disposition vise à attribuer aux juridictions nationales la compétence que le juge de l'Union aurait assumée

[31] Voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES (C-278/22, EU:C:2023:1026, point 39 et jurisprudence citée).

[32] Voir, toutefois, note 36 des présentes conclusions.

[33] Voir point 1 des présentes conclusions.

[34] Conformément aux articles 263 et 265 TFUE. L'article 86, paragraphe 3, TFUE prévoit que les règlements du Conseil instituant le Parquet européen fixent, notamment, « les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu[e le Parquet européen] arrête dans l'exercice de ses fonctions ». Le considérant 86 du règlement 2017/1939, qui renvoie à cette disposition, énonce que la compétence attribuée au législateur de l'Union « témoigne de la nature particulière des tâches et de la structure du Parquet européen, qui diffère de celle de tous les autres organes et organismes de l'Union et exige des règles spéciales en matière de contrôle juridictionnel ». Par l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, le Conseil a estimé opportun de confier aux juridictions nationales la compétence pour exercer un contrôle juridictionnel sur les actes de procédure du Parquet européen compte tenu de la nature hybride de cet organisme et du fait qu'il opère dans une large mesure sur la base du droit national lorsqu'il mène des enquêtes et prend d'autres mesures (voir, sur ce dernier point, articles 30 et 31, ainsi que considérant 87, premier et deuxième alinéas, du règlement 2017/1939). Ainsi que le fait valoir la Commission dans ses observations écrites, le législateur de l'Union a considéré que « ce système était plus cohérent et plus performant, étant donné que, en application de l'article 86, paragraphe 2, TFUE, le [Parquet européen] engage une procédure pénale devant les juridictions compétentes des États membres ». Il présente l'avantage supplémentaire d'éviter « de scinder le contrôle juridictionnel entre les juridictions de l'Union au cours de l'enquête et les juridictions nationales pendant le procès, tout en tenant compte du fait que ce contrôle est exercé conformément au règlement 2017/1939 et au droit de l'Union, complété, dans une large mesure, par les règles de procédure nationales ».

[35] Y compris par voie de compétence pour statuer à titre préjudiciel au titre de l'article 267 TFUE (voir article 42, paragraphe 2, du règlement 2017/1939).

[36] L'article 42, paragraphe 3, du règlement 2017/1939 prévoit une dérogation au paragraphe 1 pour les décisions du Parquet européen de classer une affaire conformément à l'article 39. En ce qui concerne la possibilité pour les requérants privilégiés de contester les actes de procédure du Parquet européen devant la Cour, voir considérant 89 du règlement 2017/1939. Voir, également, article 42, paragraphe 2, sous a), du règlement 2017/1939, qui confère à la Cour la compétence pour statuer à titre préjudiciel, au titre de l'article 267 TFUE, sur la validité des actes de procédure du Parquet européen, dans la mesure où une telle question est soulevée devant une juridiction nationale sur la base du droit de l'Union.

autrement. Dans leurs observations écrites, le Parquet européen, les gouvernements espagnol et français ainsi que la Commission soulignent que cette expression reprend textuellement le libellé de l'article 263, premier alinéa, TFUE [37] qui définit les actes des institutions, des organes ou des organismes de l'Union que le juge de l'Union est compétent pour contrôler [38].

43. Une autre raison qui plaide en faveur d'une interprétation autonome et uniforme de l'expression « actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers » réside dans la nécessité d'assurer une répartition cohérente des compétences entre les juridictions nationales et les juridictions de l'Union dans l'exercice du contrôle juridictionnel sur les actes du Parquet européen. Je partage donc l'avis du Parquet européen selon lequel « [l]es actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers » constituent une notion autonome du droit de l'Union [39].

44. S'agissant du contenu de cette notion, il ressort du considérant 87, premier alinéa, du règlement 2017/1939 que l'expression « actes de procédure » comprend notamment ceux « pris par le Parquet européen dans le cadre de ses enquêtes ». Le deuxième alinéa de ce considérant garantit que « les actes de procédure qui sont adoptés par le Parquet européen avant la mise en accusation » sont également soumis au contrôle juridictionnel des juridictions nationales. L'expression « actes de procédure » inclut, sans s'y limiter [40], les « mesures d'enquête » au sens de l'article 30 du règlement 2017/1939. Par conséquent, comme le soutiennent I. R. O. et F. J. L. R. ainsi que le Parquet européen, une décision par laquelle un PED cite une personne à comparaître en qualité de témoin constitue, selon moi, un acte de procédure au sens de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939. Certes, l'article 30, paragraphe 1, de ce règlement ne mentionne pas cette décision parmi l'ensemble des « mesures d'enquête » dont doivent disposer les PED dans les États membres « [à] tout le moins dans les cas où l'infraction faisant l'objet de l'enquête est passible d'une peine maximale d'au moins quatre années d'emprisonnement ». L'article 30, paragraphe 4, du règlement 2017/1939 prévoit toutefois que « [l]es [PED] sont habilités à demander ou à ordonner, en plus des mesures visées au paragraphe 1, toute autre mesure à laquelle les procureurs pourraient avoir recours dans leur État membre, conformément au droit national, dans le cadre de procédures nationales similaires ». L'article 43, paragraphe 1, de la loi 9/2021 prévoit expressément que les PED peuvent citer des personnes à comparaître en qualité de témoins.

45. En ce qui concerne l'expression « qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers », il peut être déduit de l'emploi de termes identiques à l'article 263, premier alinéa, TFUE [41] que l'intention du législateur, en adoptant l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, était d'assurer que, dans un système de contrôle juridictionnel adapté à la spécificité du Parquet européen, les actes de cet organe qui auraient normalement dû faire l'objet d'un contrôle

[37] Voir, également, à l'article 42, paragraphes 3 et 8, du règlement 2017/1939, les références à l'article 263, paragraphe 4, TFUE.

[38] Cette expression permet également de distinguer les actes de procédure du Parquet européen qui relèvent du champ d'application de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, et qui sont donc susceptibles de faire l'objet d'un contrôle par les juridictions nationales, des actes du Parquet européen qui ne sont pas destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers. Le considérant 87, troisième alinéa, du règlement 2017/1939 précise que les juridictions nationales ont le droit, mais non l'obligation, d'exercer un contrôle juridictionnel sur ces derniers actes conformément à leur droit interne.

[39] La doctrine semble partager ce point de vue : à titre d'exemple, voir Herrnfeld, H.-H., Brodowski, D., et Burchard, C., op. cit., p. 409 et 410, ainsi que Luchtman, M., « Forum Choice and Judicial Review under the EPPO's Legislative Framework », dans Geelhoed, W., Erkelens, L., et Meij, A. (éd.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office,* Asser Press, La Haye, 2018, p. 165.

[40] Voir, notamment, considérant 87, deuxième alinéa, du règlement 2017/1939, qui se réfère aux « actes de procédure concernant le choix de l'État membre dont les juridictions seront compétentes pour entendre les poursuites », et article 42, paragraphe 3, qui fait référence aux « décisions du Parquet européen visant à classer une affaire sans suite ».

[41] Voir point 42 des présentes conclusions.

juridictionnel par le juge de l'Union au moyen d'un recours direct puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel devant les juridictions nationales, garantissant ainsi le respect de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE et de l'article 47 de la Charte.

46. Il s'ensuit, à mon sens, que, comme le font expressément valoir le Parquet européen, le gouvernement français et la Commission, la jurisprudence constante de la Cour relative à la notion d'« actes qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers », au sens de l'article 263 TFUE, s'applique à l'interprétation de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939. En vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, lu en combinaison avec son premier alinéa, sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation toutes dispositions ou mesures adoptées par les institutions, les organes ou les organismes de l'Union, quelle qu'en soit la forme, qui visent à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts d'une personne physique ou morale, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci. Afin de déterminer si un acte produit de tels effets et est, partant, susceptible de faire l'objet d'un tel recours, il y a lieu de s'attacher à la substance de cet acte et d'apprécier ces effets au regard de critères objectifs, tels que le contenu dudit acte, en tenant compte, le cas échéant, du contexte de l'adoption de ce dernier ainsi que des pouvoirs de l'institution, de l'organe ou de l'organisme qui en est l'auteur [42].

47. On peut déduire de ce qui précède que le législateur de l'Union n'a pas entendu limiter, à des catégories spécifiques, le contrôle juridictionnel obligatoire des actes de procédure du Parquet européen prévu par l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939. Lu à la lumière de la jurisprudence de la Cour citée au point précédent, en conséquence de cette disposition, tout acte de procédure adopté par un PED dans le cadre de ses enquêtes, destiné à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des tiers, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique, doit pouvoir être soumis au contrôle juridictionnel d'une juridiction nationale compétente. J'ajouterai qu'il ressort du considérant 87 du règlement 2017/1939 que l'expression « tiers », à laquelle renvoie l'article 42, paragraphe 1, de ce règlement, s'entend, dans un sens large, comme incluant « le suspect » [43], « la victime » et « d'autres personnes intéressées dont les droits peuvent être affectés par ces actes » [44].

48. La juridiction de renvoi ainsi qu'I. R. O. et F. J. L. R. font valoir que la décision du 2 février 2023 est un acte de procédure du Parquet européen qui produit des effets juridiques à leur égard, en tant que personnes faisant l'objet d'une enquête, dans la mesure où, d'une part, elle viole leur droit à un procès dans un délai raisonnable et, d'autre part, un témoignage supplémentaire de Y. C. pourrait révéler des éléments à charge que les PED chargés de l'affaire pourraient utiliser dans le cadre d'une procédure pénale à l'encontre d'I. R. O. et de F. J. L. R. En revanche, le Parquet européen, les gouvernements espagnol et français ainsi que la Commission

[42] Arrêt du 18 juin 2024, Commission/CRU (C-551/22 P, EU:C:2024:520, point 65 et jurisprudence citée).

[43] Selon moi, la notion d'« investigado » (personne faisant l'objet d'une enquête) en droit espagnol équivaut à celle de « suspect ».

[44] Ainsi que l'indiquent le Parquet européen et le gouvernement français dans leurs observations, selon la jurisprudence de la Cour, lorsqu'une partie requérante non privilégiée introduit un recours en annulation contre un acte dont elle n'est pas le destinataire, l'exigence selon laquelle les effets juridiques obligatoires de la mesure attaquée doivent être de nature à affecter les intérêts de la partie requérante, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci, se chevauche avec la condition prévue à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, selon laquelle cette personne doit être directement et individuellement concernée par cet acte (arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 38). Selon moi, la même approche s'applique à l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939.

soutiennent, en se fondant sur différents arguments [45], que la décision d'un PED chargé de l'affaire de citer un tiers à comparaître en qualité de témoin ne constitue pas une mesure produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des personnes faisant l'objet de l'enquête, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique.

49. In abstracto, je ne suis pas convaincu par les arguments avancés au nom d'I. R. O. et de F. J. L. R. tels qu'entérinés par la juridiction de renvoi. Comme le relèvent les gouvernements espagnol et français ainsi que la Commission, l'audition d'un témoin peut contenir des éléments de preuve à charge et à décharge. Il est pertinent de relever, dans ce contexte, que l'article 5, paragraphe 4, du règlement 2017/1939 prévoit que « [l]e Parquet européen mène ses enquêtes de façon impartiale et recueille tous les éléments de preuve pertinents, aussi bien à charge qu'à décharge » [46]. Le gouvernement français ajoute qu'un tel examen peut tout aussi bien avoir pour seul objet de clarifier certains faits, de fournir des informations de contexte, d'expliquer un mécanisme complexe à l'enquêteur ou d'éclairer la personnalité des personnes concernées. Je conviens que si la citation à comparaître et l'audition d'un témoin peuvent prolonger la durée d'une procédure, de telles mesures peuvent néanmoins faciliter la conduite d'une enquête et, en tout état de cause, contribuer à l'instruction approfondie des allégations.

50. Nonobstant ces observations, je suis d'avis que la question de savoir si la décision d'un PED de citer un tiers à comparaître en qualité de témoin constitue un acte de procédure destiné à produire des effets juridiques à l'égard d'une personne faisant l'objet d'une enquête ne peut pas être appréciée et résolue de manière générale et abstraite.

51. Le Parquet européen n'exerce pas ses activités dans un espace juridique unique et le règlement 2017/1939 ne régit que partiellement les procédures du Parquet européen [47]. Pour reprendre les termes utilisés par l'avocate générale Ćapeta, « si le Parquet européen est certes un organe unique et indivisible, il reste qu'il opère sans règles communes de droit pénal ou de procédure pénale », et « [c]es questions sont largement tributaires des droits des États membres, qui sont susceptibles de diverger quant aux solutions retenues » [48]. En dehors des droits procéduraux de l'Union qui, en vertu de l'article 41, paragraphe 2, du règlement 2017/1939, doivent être garantis « au minimum » aux suspects et aux personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales, en raison du renvoi au droit national dans le règlement 2017/1939, les droits des personnes concernées par de telles procédures diffèrent selon l'État membre dans lequel le Parquet européen enquête et poursuit les infractions. Dans le même ordre d'idées, le fait que l'article 30, paragraphe 5, du règlement 2017/1939 prévoit que les « procédures et les modalités d'adoption des mesures » visées aux paragraphes 1 et 4 de cet article sont régies par le « droit national applicable » peut avoir pour conséquence qu'un acte de procédure, tel qu'une citation à comparaître en qualité de témoin, adopté par un PED chargé de l'affaire dans un État membre ne produirait pas d'effets juridiques sur la situation des personnes concernées par cet acte, alors que le même acte de procédure pris dans un autre État membre produirait de tels effets. Ainsi que l'ont relevé les gouvernements français et néerlandais lors de l'audience, le champ d'application des

[45] Le Parquet européen fait valoir que le témoignage de Y. C. n'a pas servi de base à l'imputation des infractions alléguées à I. R. O. et F. J. L. R. Si les PED chargés de l'affaire devaient recueillir de nouveaux éléments de preuve à charge contre eux à partir d'un autre témoignage de Y. C., la situation juridique d'I. R. O. et de F. J. L. R., en tant que personnes faisant l'objet de l'enquête, resterait inchangée. La Commission fait valoir que la citation à comparaître en qualité de témoin est un acte purement préparatoire. Un témoignage consiste en des faits allégués qui ne sont pas susceptibles de produire un effet contraignant qui modifierait la situation juridique d'un suspect. Un effet juridique contraignant est créé à un stade ultérieur de la procédure lorsque, après l'acte de mise en accusation, la personne concernée passe du statut de suspect à celui de personne poursuivie ; et, en fin de compte, à sa condamnation ou à son acquittement.

[46] Voir, également, les droits procéduraux que l'article 41 du règlement 2017/1939 garantit aux suspects et aux personnes poursuivies.

[47] Voir points 1 et 2 des présentes conclusions.

[48] Conclusions de l'avocate générale Ćapeta dans l'affaire G. K. e.a. (Parquet européen) (C-281/22, EU:C:2023:510, point 20).

actes de procédure du Parquet européen soumis au contrôle des juridictions nationales est donc susceptible de varier en fonction du droit national applicable. L'exigence d'une appréciation in concreto de cette question découle également de la jurisprudence à laquelle je fais référence au point 46 des présentes conclusions, dont il ressort qu'il y a lieu de tenir compte des critères objectifs qui y sont mentionnés.

52. En raison des considérations qui précèdent, j'estime qu'il serait inapproprié pour la Cour de prendre position de manière générale sur la question de savoir si une décision par laquelle un PED chargé de l'affaire cite un tiers à comparaître devant lui en qualité de témoin relève du champ d'application de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939. C'est, en définitive, aux juridictions nationales qu'il appartient de déterminer cette question, en vérifiant si cette décision est un acte destiné à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du tiers concerné, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique. À cette fin, le juge national doit examiner la substance de la décision et apprécier ses effets au regard de critères objectifs, tels que son contenu, en tenant compte, le cas échéant, du contexte procédural spécifique dans lequel elle a été prise ainsi que des pouvoirs de l'organe qui l'a adoptée. Si, à l'issue de cet examen, une juridiction nationale estime que la décision par laquelle un PED chargé de l'affaire cite un tiers à comparaître devant lui en qualité de témoin n'est pas destinée à produire des effets juridiques à l'égard des personnes faisant l'objet d'une enquête, la législation nationale qui exclut un contrôle juridictionnel de cette décision sera compatible avec l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte et de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE, ainsi qu'avec les principes d'équivalence et d'effectivité.

53. Dans ses conclusions dans l'affaire Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a., l'avocat général Bobek souligne qu'une personne qui souhaite se prévaloir de l'article 47 de la Charte pour justifier d'un droit procédural que cette disposition garantit doit jouir d'un « droit ou d'une liberté » en vertu du droit de l'Union dont elle demande l'exécution en justice[49]. Je conviens avec la Commission que, si une décision de citer un tiers à comparaître en qualité de témoin n'est pas destinée à produire des effets juridiques à l'égard des personnes faisant l'objet d'une enquête, la situation juridique de ces personnes n'est pas affectée et elles ne peuvent pas dès lors se prévaloir d'un droit tiré du droit de l'Union, rendant ainsi sans objet l'application de l'article 47 de la Charte. En l'absence de tout effet juridique, la question de l'existence d'un recours effectif en vertu de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE ne se pose pas non plus. Enfin, si aucune disposition du règlement 2017/1939 ou de tout autre acte de l'Union ne confère aux personnes faisant l'objet d'une enquête un droit de contester devant les juridictions nationales les actes de procédure du Parquet européen qui ne sont pas destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers, il ne saurait y avoir de violation des principes d'équivalence et d'effectivité.

54. Dans l'hypothèse où une juridiction nationale constaterait qu'une décision, telle que celle du 2 février 2023, est un acte relevant du champ d'application de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939, cette disposition exige qu'une telle décision soit « soumis[e] au contrôle des juridictions nationales compétentes ». En quoi consiste ce contrôle juridictionnel ? Dans le cadre du présent renvoi préjudiciel, exige-t-il qu'un recours direct visant à contester la validité de cette décision soit possible ?

[49] Conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 et C-355/19, EU:C:2020:746, point 197).

55. En l'occurrence, il est constant que, en vertu du droit espagnol, une décision par laquelle un PED chargé de l'affaire cite un tiers à comparaître devant lui en qualité de témoin ne peut faire l'objet d'un recours direct devant une juridiction nationale de la part des personnes faisant l'objet d'une enquête. Il ressort de la décision de renvoi que la juridiction de renvoi se fonde sur la prémisse selon laquelle le législateur de l'Union a entendu que les actes relevant de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 puissent faire l'objet d'un recours direct. Elle semble ainsi exclure que le législateur de l'Union n'ait pas entendu définir les modalités selon lesquelles ces actes pourraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, de sorte qu'un tel contrôle pourrait être effectué de manière indirecte [50]. En revanche, dans ses observations écrites, le gouvernement italien soutient que le contrôle juridictionnel des actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers n'exige pas qu'un recours en annulation dirigé contre ces actes soit possible. Il indique que, contrairement à ce qui est le cas en Espagne, le code de procédure pénale italien a supprimé le juge d'instruction, éliminant de ce fait tout contrôle ex ante d'un acte de procédure du Parquet européen portant convocation d'un tiers à témoigner. Le juge du fond est en revanche compétent pour se prononcer sur la légalité de tous les éléments de preuve produits devant lui et, le cas échéant, pour les écarter [51]. Lors de l'audience, en réponse à une question écrite de la Cour, le Parquet européen et les gouvernements espagnol, français et néerlandais ont tous insisté sur le fait qu'un contrôle judiciaire incident de la validité des actes de procédure du Parquet européen répondait aux exigences de l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939. Le Parquet européen a admis qu'il n'existait pas de recours direct contre les décisions des PED acceptant des mesures d'enquête. Il a fait valoir que le droit espagnol prévoyait plusieurs voies de recours incidentes pour le contrôle juridictionnel de telles mesures tout au long de la phase d'instruction et, après sa clôture, lors de la phase orale d'un procès pénal, garantissant ainsi le droit à une protection juridictionnelle effective et le respect des droits de la défense. Les gouvernements espagnol, français et néerlandais étaient du même avis.

56. L'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 confère une marge d'appréciation aux États membres, dans le cadre de leur autonomie procédurale, lorsqu'il précise que le contrôle juridictionnel qu'il prévoit s'exerce « conformément aux exigences et procédures prévues par le droit national » [52]. Cette disposition ne détermine ni la nature de ce « contrôle » ni le type de décision qu'une juridiction nationale peut prendre lorsqu'elle l'exerce.

57. Le considérant 88 du règlement 2017/1939 prévoit que, lors du contrôle, par les juridictions nationales, de la légalité des actes de procédure du Parquet européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers, « il convient de garantir des voies de recours effectives, conformément à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TUE ». Cette disposition du traité impose aux États membres l'obligation de prévoir un recours effectif pour toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés, correspondant à celle prévue à

[50] La juridiction de renvoi rejette l'argument des PED tiré de l'article 29 de la loi 9/2021, qui concerne, en tout état de cause, une situation sans rapport avec le présent renvoi préjudiciel, à savoir celle de personnes faisant l'objet d'une enquête qui sont convoquées tardivement à comparaître à la première audition pour la communication des faits et des preuves. Dans leurs observations écrites, le Parquet européen, les gouvernements espagnol et français ainsi que la Commission ne contestent pas la prémisse de la juridiction de renvoi.

[51] Dans le même ordre d'idées, le gouvernement espagnol indique dans ses observations que l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2017/1939 n'exige pas que le contrôle juridictionnel des actes de procédure du Parquet européen ait lieu immédiatement après leur adoption ou avant leur mise en œuvre.

[52] Selon le considérant 12 du règlement 2017/1939 : « [...] Étant donné que les objectifs fixés dans le présent règlement, à savoir renforcer la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par l'institution du Parquet européen, [...] peuvent [...] être mieux [atteints] au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du TUE. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs et fait en sorte que son incidence sur les ordres juridiques et les structures institutionnelles des États membres soit la moins intrusive possible. »

l'article 47, premier alinéa, de la Charte. Elle comporte le droit de contester en justice tout acte faisant grief à une personne susceptible de porter atteinte à ces droits et libertés, mais elle n'exige pas l'existence d'une voie de recours directe ayant pour objet, à titre principal, de contester la validité d'une mesure donnée. Il suffit donc qu'il existe, devant les juridictions nationales compétentes, une ou plusieurs voies de recours permettant au titulaire de ce droit d'obtenir, à titre incident, un contrôle de la légalité de cette mesure assurant le respect des droits et des libertés que le droit de l'Union garantit à cette personne [53]. Dans le cadre de la présente procédure, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si les personnes faisant l'objet d'une enquête peuvent contester de manière incidente la légalité d'une décision par laquelle le PED chargé d'une affaire a cité un tiers à comparaître en qualité de témoin.

58. Indépendamment de l'existence d'une telle possibilité, afin de fournir une réponse complète aux questions posées par la juridiction de renvoi, la Cour doit également indiquer si les procédures décrites dans la décision de renvoi sont conformes aux principes d'équivalence et d'effectivité, auxquels le considérant 88, premier alinéa, du règlement 2017/1939 fait expressément référence.

59. Selon une jurisprudence constante, en l'absence de règles de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits des justiciables, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, à condition, toutefois, que ces modalités ne soient pas, dans les situations relevant du droit de l'Union, moins favorables que celles régissant des situations similaires soumises au droit interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité) [54].

60. Pour ce qui concerne le principe d'effectivité, le droit de l'Union n'a pas pour effet de contraindre les États membres à instituer des voies de droit autres que celles établies par le droit interne, à moins, toutefois, qu'il ne ressorte de l'économie de l'ordre juridique national en cause qu'il n'existe aucune voie de recours juridictionnelle permettant, fût-ce de manière incidente, d'assurer le respect des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, ou que la seule voie d'accès à un juge revient à contraindre les justiciables à enfreindre le droit [55]. Si la juridiction de renvoi devait estimer qu'il peut être jugé de la validité des mesures litigieuses par des moyens indirects, il n'y aurait pas lieu de considérer que les procédures décrites dans la décision de renvoi violent le principe d'effectivité.

61. Quant au principe d'équivalence, il ressort des indications fournies par la juridiction de renvoi que, si les règles nationales de procédure applicables au Parquet européen excluent la possibilité d'un contrôle juridictionnel direct de la décision par laquelle le PED cite un tiers à comparaître en qualité de témoin, une décision équivalente prise en application du code de procédure pénale peut faire l'objet d'un recours devant le juge d'instruction ou devant une juridiction supérieure. Il s'ensuit que les personnes faisant l'objet d'une enquête semblent se trouver, lorsqu'elles font valoir des droits qui découlent directement du droit de l'Union, dans une position différente et désavantageuse par comparaison à la situation dans laquelle elles font valoir des droits au titre du

[53] Voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2020, État luxembourgeois (Droit de recours contre une demande d'information en matière fiscale) (C-245/19 et C-246/19, EU:C:2020:795, points 47, 55, 57 à 59, 64, 67 et 79 ainsi que jurisprudence citée).

[54] Arrêt du 20 juin 2024, Artemis security (C-367/23, EU:C:2024:529, point 25 et jurisprudence citée).

[55] Arrêt du 21 décembre 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, point 62 et jurisprudence citée).

code de procédure pénale. Dans ces conditions, il apparaît, comme le soutiennent tant la juridiction de renvoi qu'I. R. O. et F. J. L. R., que les procédures décrites dans la décision de renvoi violent le principe d'équivalence.

62. Certes, le Parquet européen et le gouvernement espagnol contestent l'interprétation du droit national retenue par la juridiction de renvoi, faisant valoir, en substance, que, selon une certaine jurisprudence interne, l'article 311 du code de procédure pénale, qui prévoit que les décisions d'adopter des mesures d'enquête sollicitées par les parties ne peuvent faire l'objet d'un recours, peut s'appliquer. En réponse à cela, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, de se prononcer sur l'interprétation des dispositions nationales et de juger si l'interprétation qu'en donne la juridiction nationale est correcte, une telle interprétation relevant en effet de la compétence exclusive des juridictions nationales [56].

Conclusion

63. Je propose donc à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Juzgado Central de Instrucción nº 6 de l'Audiencia Nacional (tribunal central d'instruction nº 6 de la Cour centrale, Espagne) de la manière suivante :

L'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, lu à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE et des principes d'équivalence et d'effectivité

doit être interprété en ce sens que :

il s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle des personnes faisant l'objet d'une enquête du Parquet européen ne peuvent pas contester directement devant une juridiction nationale compétente une décision par laquelle, dans le cadre de cette enquête, le procureur européen délégué chargé de l'affaire cite des tiers à comparaître en qualité de témoins, lorsque cette décision est destinée à produire des effets juridiques à l'égard de ces personnes. Il incombe au juge national de trancher cette question en vérifiant si une telle décision constitue un acte destiné à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts desdites personnes, en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique. À cette fin, le juge national doit examiner la substance de la décision et apprécier ses effets au regard de critères objectifs, tels que son contenu, en tenant compte, le cas échéant, du contexte dans lequel elle a été prise ainsi que des pouvoirs de l'organe qui l'a adoptée.

[56] Arrêt du 3 juillet 2019, UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, point 47 et jurisprudence citée).