



HAL
open science

Le Parquet européen et la lutte contre la fraude. Beaucoup de bruit pour rien ?

Araceli Turmo

► **To cite this version:**

Araceli Turmo. Le Parquet européen et la lutte contre la fraude. Beaucoup de bruit pour rien ?. Dominique Berlin; Francesco Martucci; Fabrice Picod. La lutte contre la fraude et le droit de l'Union européenne, Bruylant, pp.127-160, 2017, 9782802759300. hal-02273226

HAL Id: hal-02273226

<https://hal.science/hal-02273226>

Submitted on 11 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le Parquet européen et la lutte contre la fraude
Beaucoup de bruit pour rien ?
Araceli Turmo
Docteur en droit, Université Paris II, Panthéon-Assas

La création d'un parquet européen constituait l'une des priorités affichées dans la lettre de mission de la Commissaire à la justice Věra Jourová en novembre 2014¹. La perspective de l'aboutissement de la procédure législative initiée par la Commission européenne en 2011² semble toutefois s'être éloignée au gré des réunions du Conseil. Ce projet est pourtant l'un des plus anciens à être associé à l'ambition d'un rapprochement des droits des États membres dans le domaine de la justice pénale³. Comme l'expliquait Mireille Delmas-Marty, la création d'un procureur européen apparaît comme le meilleur moyen d'éviter l'éparpillement des poursuites face aux atteintes portées aux intérêts financiers de l'Union européenne par une criminalité bien organisée⁴. La protection des intérêts financiers de l'Union européenne a toujours été considérée comme un enjeu majeur permettant à l'Union d'imposer des obligations aux États membres⁵. Suite à de premiers projets lancés dès 1976⁶, le procureur européen fut l'une des priorités du *Corpus juris*⁷. Suite à l'échec d'une première tentative d'intégrer le principe d'un procureur européen dans le traité de Nice⁸, la Commission poursuivit ses travaux et lance une nouvelle consultation sur la base d'un Livre vert en 2001⁹. Ces travaux constituent le fondement de l'article 86 TFUE, initialement article III-274 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, dont le premier paragraphe permet au Conseil d'instituer un Parquet européen.

Cet important travail préalable contribue à fonder la position défendue par la Commission dès son Livre vert de 2001 et détaillée suite à l'adoption du traité de Lisbonne dans sa communication de 2011. Selon ces documents, conjointement à l'absence de définition commune des infractions en cause et des sanctions applicables, la principale cause de l'inefficacité¹⁰ de la lutte contre l'« euro-fraude » dans l'Union est l'imperfection des mécanismes de coopération existants. Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission proposa comme deux composantes d'une même

¹ http://ec.europa.eu/archives/juncker-commission/docs/jourova_en.pdf

² Communication de la Commission du 26 mai 2011, sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives. Une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables, COM(2011) 293 final.

³ Pour un rappel historique, v. D. FLORE, *Droit pénal européen. Les enjeux d'une justice pénale européenne*, Bruxelles, Larcier, 2^e éd., 2014, pp. 776-778 ; Livre vert du 11 décembre 2001, sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen, COM(2001) 715 final, pp. 6-7.

⁴ M. DELMAS-MARTY / J.A.E. VERVAELE (dir.), *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, vol. I, Antwerp, Intersentia, 2000, p. 40. D'autres propositions ont toutefois été formulées pour apporter des améliorations au cadre législatif et réglementaire actuel. V. par exemple S. WHITE, « EU Anti-Fraud Enforcement : Overcoming Obstacles », *Journal of Financial Crime* 2010, vol. 17, n° 1, pp. 81-99.

⁵ R. SICURELLA, « EU Competence in Criminal Matters », in *Research Handbook on EU Criminal Law*, V. MITSILEGAS / M. BERGSTRÖM / T. KONSTANTINIDES (dir.) Cheltenham, Elgar, 2016, p. 64. L'auteure se réfère notamment au célèbre arrêt dit du « maïs grec », CJCE 21 sept. 1989, *Commission des Communautés européennes c./ République hellénique*, aff. C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339.

⁶ Projet de traité portant modification des traités instituant les Communautés européennes en vue d'adopter une réglementation commune sur la protection pénale des intérêts financiers des Communautés ainsi que sur la poursuite des infractions aux dispositions desdits traités, COM(76) 418, JO C 222, 22 septembre 1976.

⁷ La seconde version, dite « de Florence », du *Corpus juris* apparaît à l'annexe III de l'ouvrage de M. DELMAS-MARTY / J.A.E. VERVAELE, *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, op. cit., pp. 189 et s.

⁸ V. la Contribution complémentaire de la Commission à la Conférence intergouvernementale sur les réformes institutionnelles du 29 septembre 2000, annexe I du Livre vert du 11 décembre 2001, op. cit.

⁹ Livre vert du 11 décembre 2001, op. cit.

¹⁰ Les difficultés et insuffisances découlant du système actuel sont notamment exposées aux points 2 et 3 de la communication de la Commission du 26 mai 2011.

politique¹¹ une directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal¹² (ci-après « directive PIF »), sur la base de l'article 325, paragraphe 4, TFUE¹³, puis un règlement portant création du Parquet européen¹⁴, sur la base de l'article 86 TFUE. Cette dernière proposition s'accompagne de projets de réforme d'Eurojust¹⁵, dont les domaines de compétences chevauchent partiellement ceux du Parquet européen envisagé, ainsi que d'Europol¹⁶ qui sera appelée à coopérer avec lui.

Le document soumis par la Commission au Parlement et au Conseil constituait à première vue une proposition ambitieuse de création d'un organisme de l'Union européenne doté d'une structure combinant des aspects hiérarchiques et des éléments de coopération avec les autorités nationales et entre elles. La Commission semble toutefois avoir recherché un difficile équilibre entre des aspects supranationaux et respect de compétences nationales, ce qui l'a conduite à déléguer certaines questions essentielles au droit national. Sa proposition n'a pas entièrement convaincu, mais la décision de présenter une proposition législative avait été saluée, de même que l'ambition de certains des choix qui y avaient été faits¹⁷. Elle n'a toutefois pas convaincu les États membres.

Un rejet de la part des parlements des États membres a tout d'abord été formulé sous la forme d'un « carton jaune » en application de l'article 7, paragraphe 2, du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹⁸, qui n'a eu aucune incidence sur le fond du projet de la Commission¹⁹. La version la plus récente du règlement présentée le 28 juillet 2016 par la présidence slovaque du Conseil ne retient aucun des aspects les plus ambitieux de la proposition de la Commission²⁰. Les discussions entre les États membres demeurant difficiles, il est quasiment certain que, si un texte est adopté, il ne le sera que sous la forme d'une coopération renforcée et il est probable qu'il ne partagera pas véritablement les ambitions de la proposition initiale. En outre, le domaine de compétences de l'organe envisagé dépend de l'adoption de la directive PIF, qui doit permettre de déterminer le domaine matériel de compétence du Parquet européen.

¹¹ V. pts. 4.2 et 4.3 de la communication de la Commission du 26 mai 2011.

¹² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2012, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, COM(2012) 363 final. Cette proposition de directive vise notamment à renforcer et améliorer l'acquis construit à partir de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO C 316, 27 novembre 1995, p. 49.

¹³ « *Le 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.* »

¹⁴ Proposition de règlement du Conseil du 17 juillet 2013, portant création du Parquet européen, COM(2013) 534 final.

¹⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2013 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), COM(2013) 535 final.

¹⁶ La réforme d'Europol lancée par la Commission en 2013 a abouti à l'adoption du règlement n° 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016, relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JO L 135, 24 mai 2016, p. 53.

¹⁷ J. GOEHLER, « European Criminal Justice Integration 5.0: Towards a European Public Prosecutor's Office », *Yale International Law Journal*, vol. 40, 2015, p. 194 ; K. LIGETI, « The European Public Prosecutor's Office », in *Research Handbook on EU Criminal Law*, op. cit., p. 487. D'autres auteurs avaient toutefois exprimé des points de vue très critiques. V. notamment, pour une critique du maintien de nombreux aspects intergouvernementaux : M. CAIANIELLO, « The Proposal for a Regulation on the Establishment of a European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes? », *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim Just.*, vol. 12, 2013, p. 123.

¹⁸ Les avis motivés issus des Parlements nationaux sont disponibles sur cette page : <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do>

¹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux relative au réexamen de la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen au regard du principe de subsidiarité, conformément au protocole n° 2, du 27 novembre 2013, COM(2013) 851 final.

²⁰ Document du Conseil du 28 juillet 2016, n° ST 11350 2016 REV 1. Par souci de simplicité, la numérotation des articles employée par défaut dans cette contribution est celle de la proposition de règlement initiale.

Bien que la proposition initiale de la Commission européenne demeure la base de toute réflexion concernant le projet de création d'un Parquet européen, il convient de prendre la mesure des modifications introduites par les États membres au cours des travaux du Conseil. Ces altérations conduisent en effet à une remise en question de l'apport possible du Parquet européen à la lutte contre la fraude dans l'Union européenne. La proposition de la Commission était marquée par une ambition supranationale visible dans certains des traits caractéristiques de l'organisme proposé, qui n'ont pas résisté aux modifications introduites par le Conseil (I). D'autres aspects du projet semblaient répondre à un souci de respecter les compétences des États membres, voire n'avaient pas été tranchés. Les travaux du Conseil ont permis d'apporter quelques précisions sur ces éléments, sans toujours convaincre (II).

I. Une ambition supranationale rejetée au profit de l'option intergouvernementale

Selon les arguments développés par la Commission européenne, la création d'un parquet européen constituerait en elle-même une avancée significative dans la lutte contre l'euro-fraude. Le projet présenté en 2013 vise à remplacer le système actuel, qui repose sur l'action des autorités nationales sous l'impulsion et avec la coopération conjointe de l'OLAF et d'Eurojust, par une lutte véritablement européenne contre la fraude affectant les intérêts financiers de l'Union européenne. Ce volet institutionnel de la réforme est indissociable de son aspect matériel, mais il concentre une part importante des débats. La création du Parquet européen constituerait une étape importante dans le transfert des compétences associées à la lutte contre la fraude affectant le budget de l'Union. La proposition de règlement illustre une véritable ambition fédérale de la part de la Commission, qui s'appuyait sur les multiples consultations organisées depuis la publication du Livre vert, en particulier entre 2012 et 2013, pour démontrer tant la légitimité que la nécessité de la création de ce nouvel organe²¹.

La proposition de la Commission s'appuyait principalement sur l'objectif de lutter plus efficacement contre les infractions liées à la fraude en unissant les forces des autorités nationales par une véritable action commune, appelée à remplacer des mécanismes de coopération jugés insuffisants. Elle associait une structure institutionnelle supranationale, dotée d'une direction unipersonnelle, à des compétences matérielles et procédurales importantes. Des reculs significatifs doivent être notés concernant ces deux aspects de la proposition de règlement. Le Conseil paraît avoir définitivement abandonné le projet de structure hiérarchique, pourtant indispensable à l'efficacité du Parquet européen (A). Il a maintenu pour l'essentiel les domaines de compétence mais en renonçant aux règles les plus ambitieuses telles que celle de la compétence exclusive du Parquet européen (B).

A. Une structure hiérarchique abandonnée au profit de la collégialité

La composition et le fonctionnement interne de l'organe appelé à devenir un parquet européen concentre en elle-même une grande partie des enjeux. Certains auteurs avaient déduit de la formulation de l'article 86, paragraphe 1, TFUE que le Parquet européen devrait prendre la même forme qu'Eurojust, à savoir une structure collégiale. Selon cette disposition, « Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust »²². Une telle structure convient toutefois à un organe intergouvernemental, visant avant tout à représenter les positions de chacun des États membres

²¹ Étude d'impact accompagnant la proposition de règlement portant création du Parquet européen, 17 juillet 2013, SWD(2013) 274 final, pp. 9 et s.

²² Concernant la signification de cette formule et son incidence sur les discussions concernant la forme que devrait prendre le Parquet européen, v. D. FLORE, *Droit pénal européen. Les enjeux d'une justice pénale européenne*, op. cit., pp. 780-781.

participants²³. Elle ne semble pas idoine pour un organe appelé à mener une véritable politique européenne de lutte contre ces infractions et à prendre rapidement des décisions telles que celle de lancer des poursuites ou des mesures d'enquête. Or telle est justement la raison d'être de la proposition de création d'un Parquet européen à même de pallier le manque d'efficacité de la coopération entre États membres. Les modifications apportées au texte par le Conseil choisissent au contraire plutôt une structure collégiale.

La Commission avait retenu des options ambitieuses²⁴ qui visaient à créer un organe efficace et indépendant d'influences politiques issues aussi bien des institutions de l'Union que des États membres²⁵. Tel qu'il est envisagé dans le projet initial de la Commission européenne, le Parquet européen se composerait d'un procureur européen, de quatre procureurs adjoints et du personnel qui les assiste, ainsi que de procureurs européens délégués dans État membre²⁶. Le procureur européen serait nommé par le Conseil après approbation du Parlement européen, pour un mandat de huit ans non renouvelable²⁷. La procédure de nomination exprime un souci d'expérience en qualité de procureur et d'indépendance, elle prévoit notamment la création d'un « comité des sages »²⁸ appelé à rendre un avis sur les candidats retenus par la Commission. Ses adjoints seraient nommés suivant une procédure et des critères semblables, sans consultation du comité²⁹. Ces cinq membres constitueraient le noyau supranational du parquet européen, dirigé par le procureur européen³⁰, avec l'assistance de ses quatre adjoints, dont l'un devrait se charger de l'exécution du budget du parquet européen³¹. Cette direction resserrée offre un contraste saisissant avec le collège d'Eurojust, composé de 28 membres³².

Dans le texte proposé par la Commission, ce noyau de quatre personnes autour d'un procureur européen unique s'accompagne d'une structure décentralisée composée par un nombre indéterminé de procureurs européens délégués, au minimum un par État membre³³. Ces derniers seraient nommés par le procureur européen, pour des mandats renouvelables de cinq ans, sur la base de listes établies par les États membres³⁴. Les procureurs européens délégués doivent être concomitamment membres du Parquet européen et procureurs de droit interne. La proposition prévoit la possibilité de nommer à un tel poste une personne n'ayant pas le statut de procureur : les deux fonctions lui seraient alors attribuées simultanément³⁵. Cette « double casquette »³⁶ permettrait au Parquet européen de combiner un réseau décentralisé dans les États membres avec des principes hiérarchiques stricts.

Les procureurs européens délégués envisagés par la proposition de règlement semblent en effet devoir donner la priorité à leurs fonctions européennes. La proposition indique que, dans l'exercice de leur mandat de procureurs européens délégués, « ils sont totalement indépendants des organes nationaux de poursuite et n'ont aucune obligation à leur égard »³⁷. Ils doivent signaler tout

²³ J. A. ESPINA RAMOS, « Towards a European Public Prosecutor's Office: The Long and Winding Road », in *Substantive criminal law of the European Union*, A. KLIP (dir.), Antwerp, Maklu, 2011, p. 40.

²⁴ K. LIGETI, « The European Public Prosecutor's Office », *op. cit.*, p. 488.

²⁵ V. ALEXANDROVA, « Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of a European Public Prosecutor's Office », in *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon ?*, L. H. ERKEPLENS / A. W. H. MEIJ / M. PAWLIK (dir.), Hague, Asser, 2015, p. 15.

²⁶ Article 6, paragraphes 1 et 2, de la proposition de règlement.

²⁷ Article 8, paragraphe 1, de la proposition de règlement.

²⁸ Article 8, paragraphes 2 et 3.

²⁹ Article 9.

³⁰ Article 6, paragraphe 2.

³¹ Article 6, paragraphe 3.

³² Article 10 de la version consolidée de la décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité telle que modifiée par la décision 2003/659/JAI du Conseil et par la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008, document du Conseil du 15 juillet 2009, n° 5347/3/09.

³³ Article 6, paragraphe 5, de la proposition de règlement.

³⁴ Article 10, paragraphe 1.

³⁵ Article 10, paragraphe 2.

³⁶ Selon l'expression employée par la Commission notamment dans sa Communication du 27 novembre 2013, précitée, p. 5.

³⁷ Article 6, paragraphe 5, de la proposition de règlement.

conflit d'attributions au procureur européen, qui peut imposer aux autorités nationales de donner la priorité à leurs fonctions européennes³⁸. Chargés d'accomplir l'essentiel des tâches opérationnelles du Parquet européen³⁹, les procureurs européens délégués apparaissent comme de véritables agents d'un organisme de l'Union européenne au sein des États membres. Leur intégration au sein des systèmes juridictionnels nationaux leur permettrait d'exercer leur mandat européen de manière efficace mais ne devrait en aucun cas conduire à remettre en cause leur soumission hiérarchique au procureur européen.

La structure proposée par la Commission correspond peu ou prou aux conclusions du *Corpus juris*, qui envisageait déjà un Ministère public européen composé d'un Procureur général européen et de Procureurs européens délégués, installés dans les États membres⁴⁰. Ce ministère public européen aurait été indivisible et solidaire, et les Procureurs européens délégués auraient été tenus à un devoir d'obéissance au Procureur général européen⁴¹. La Commission européenne préfère retenir l'une des options centralisées plutôt qu'une structure collégiale, comme cela avait été proposé par d'autres contributions doctrinales⁴². Une différence significative doit toutefois être relevée. Le *Corpus juris* envisageait d'imposer un devoir d'exclusivité aux membres du Ministère public européen qui n'auraient eu aucune compétence nationale parallèle à leur compétence européenne⁴³. L'ensemble des membres du Ministère public européen auraient donc été des agents d'une autorité européenne, entièrement distincte des parquets nationaux bien qu'appelée à collaborer avec eux.

Le choix d'une intégration des procureurs européens délégués au sein des systèmes judiciaires des États membres répond selon la Commission à l'objectif « d'agir avec rapidité, cohérence et efficacité »⁴⁴. Plutôt qu'une structure centralisée, le Parquet européen proposé est un organe hybride ou « décentralisé/intégré »⁴⁵ dont certains des membres appartiennent concomitamment aux parquets des États membres où ils sont établis. Ce choix, qui répond à un souci d'économie budgétaire⁴⁶, peut être justifié si l'on songe aux missions confiées au Parquet européen. D'une part, les signalements des infractions pouvant relever des compétences du Parquet européen viendront essentiellement des autorités nationales compétentes⁴⁷. Les autorités nationales sont également impliquées dans la collecte des informations nécessaires aux enquêtes⁴⁸. D'autre part, les enquêtes seront en principe⁴⁹ menées au sein de chaque État membre par le procureur européen délégué et par les autorités nationales compétentes placées sous sa direction⁵⁰.

Le Parquet européen ne disposant pas d'un personnel propre, susceptible d'intervenir de manière autonome au sein des États membres, il dépendra en réalité de l'assistance et de l'intervention des autorités nationales habilitées à prendre les mesures nécessaires. L'intégration des procureurs européens délégués aux systèmes judiciaires nationaux paraît en ce sens judicieuse. Le déclenchement des enquêtes ou des poursuites et leur contrôle se feront plus aisément et, surtout, plus rapidement si

³⁸ Article 6, paragraphe 6.

³⁹ V. pt. 9 du Préambule de la proposition de règlement: « En principe, les enquêtes du Parquet européen devraient être menées par les procureurs européens délégués dans les États membres. »

⁴⁰ Article 18, paragraphe 3, du *Corpus juris*.

⁴¹ Article 18, paragraphe 4, et dispositif d'application.

⁴² Étude d'impact accompagnant la proposition de règlement portant création du Parquet européen, précitée, pp. 33 et s.

⁴³ Dispositif d'application de l'article 18 du *Corpus juris*.

⁴⁴ Communication du 27 novembre 2013, *op. cit.*, p. 5

⁴⁵ Étude d'impact accompagnant la proposition de règlement portant création du Parquet européen, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁶ Communiqué de presse de la Commission européenne du 17 juillet 2013, « Protéger l'argent du contribuable contre la fraude : la Commission propose l'instauration d'un Parquet européen et renforce les garanties procédurales de l'OLAF ».

⁴⁷ Si le Parquet européen peut lui-même recueillir des informations relatives à de possibles infractions susceptibles de relever de sa compétence (article 15, paragraphe 3, de la proposition de règlement), et qu'il peut être informé par les institutions, organes et organismes de l'Union (article 15, paragraphe 1), les hypothèses les plus probables demeurent les signalements par les procureurs européens délégués ou par les autorités nationales (article 15, paragraphes 1 et 2).

⁴⁸ Article 21, paragraphe 2.

⁴⁹ Le procureur européen peut mener lui-même l'enquête dans un certain nombre de cas limitativement énumérés à l'article 18, paragraphe 5, de la proposition de règlement.

⁵⁰ Article 18, paragraphe 1.

le procureur européen délégué est intégré aux autorités nationales ; que s'il en est distinct et doit demander leur collaboration. La soumission hiérarchique claire de ces mêmes procureurs européens délégués au procureur européen et l'obligation d'assistance qui pèse sur les autorités nationales⁵¹ doivent fournir le cadre permettant à cette coopération d'un type particulier de fonctionner de manière efficace et cohérente⁵².

Les rapports hiérarchiques établis au sein d'une structure hybride construite autour d'une direction resserrée constituaient l'un des principaux aspects de la proposition de la Commission. L'objectif d'efficacité conduit naturellement dès le *Corpus juris*⁵³ à préférer un pouvoir de direction clair, confié à une seule personne, à une structure collégiale représentant les intérêts des États membres participants. Comme le rappelle la Commission dans le préambule de la proposition de règlement, la rapidité et l'efficacité de la prise de décisions sont les objectifs directeurs déterminant les choix relatifs à la structure du Parquet européen⁵⁴.

Les amendements introduits par le Conseil sont toutefois allés dans la direction inverse dès 2014⁵⁵. Un consensus semble s'y dégager en faveur d'une forme collégiale, comme l'indique la dernière version consolidée du document établie par la présidence slovaque du Conseil en juillet 2016⁵⁶. Selon cette dernière mouture du texte, le Parquet européen aurait une structure beaucoup plus complexe et se composerait d'un Bureau central comprenant un collège, des chambres permanentes, un procureur général européen, ses adjoints, des procureurs européens ainsi qu'un directeur administratif. Ce Bureau central s'accompagnerait des procureurs européens délégués situés dans les États membres⁵⁷. Le Bureau central n'aurait plus la faculté d'intervenir directement dans les enquêtes ou poursuites, fonction qui reviendrait exclusivement aux procureurs européens délégués.

Le collège se composerait du procureur général européen et d'un procureur européen par État membre⁵⁸, ce qui en ferait un organe de 28 membres suivant l'estimation la plus optimiste du nombre d'États membres participants⁵⁹. Il serait chargé de la surveillance générale des activités du Parquet européen, de la prise de décisions stratégiques et aurait pour mission d'assurer la cohérence et l'efficacité de la politique menée par le Parquet⁶⁰. Ce collège devrait dans la mesure du possible prendre ses décisions par consensus⁶¹ et établirait en son sein les chambres permanentes dont le nombre et la spécialisation éventuels ne sont pas fixés par le règlement⁶². Ces chambres seraient présidées par le procureur général européen ou l'un de ses adjoints, ou encore par un procureur européen, et compteraient deux autres membres⁶³. Elles seraient chargées de la surveillance et de la direction des enquêtes et des poursuites menées par les procureurs européens délégués, et assureraient la coordination et la mise en œuvre des décisions du collège⁶⁴. Les États membres ne sont pas parvenus à un accord concernant les compétences précises attribuées à ces chambres permanentes, mais la proposition semble leur attribuer des pouvoirs importants tels que celui de classer une affaire

⁵¹ Article 11, paragraphe 7.

⁵² K. LIGETI, « The European Public Prosecutor's Office », *op. cit.*, p. 489.

⁵³ Article 18, paragraphe 3, du *Corpus juris*.

⁵⁴ V. pt. 8 du Préambule de la proposition de règlement.

⁵⁵ V. MITSILEGAS, « The European Public Prosecutor before the Court of Justice. The Challenge of Effective Judicial Protection », in *Le contrôle judiciaire du parquet européen. Nécessité, modèles, enjeux*, G. GIUDICELLI-DELAGE / S. MANACORDA / J. TRICOT (ss dir.), Paris, Société de législation comparée, 2015, pp. 72-76.

⁵⁶ Document n° ST 11350 2016 REV 1, du 28 juillet 2016.

⁵⁷ Article 7, paragraphes 3 et 4, du règlement dans sa version du 28 juillet 2016.

⁵⁸ Article 8, paragraphe 1.

⁵⁹ Le Danemark ne participe pas à l'adoption du règlement portant création du Parquet européen en vertu du Protocole n° 22 sur la position du Danemark joint au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁶⁰ Article 8, paragraphe 2.

⁶¹ V. pt. 19 du Préambule.

⁶² Article 8, paragraphe 3, et article 9.

⁶³ Article 9, paragraphe 1.

⁶⁴ Article 9, paragraphe 2.

sans suite ou de la porter devant une juridiction nationale⁶⁵. Les procureurs européens seraient chargés de la supervision des enquêtes et des poursuites dont sont responsables les procureurs européens délégués de leur État membre d'origine⁶⁶. Par ailleurs, chaque État devrait compter au moins deux procureurs européens délégués⁶⁷.

Dans sa forme actuellement envisagée par le Conseil, le Parquet européen présente donc des caractéristiques très différentes de celles que proposait initialement la Commission. La direction resserrée autour d'une personne est remplacée par un collège comportant un membre par État membre, ce qui peut faire craindre une représentation des positions nationales plutôt que la poursuite d'une politique cohérente. Les chambres permanentes sont censées offrir une structure plus resserrée à même d'encadrer les enquêtes et les poursuites, mais ne présentent pas les mêmes avantages qu'une structure unique encadrant l'ensemble des affaires. Comme le relève la résolution du Parlement européen, l'établissement d'un lien automatique entre les procureurs européens et les affaires traitées dans leurs États membres d'origine est particulièrement préoccupant⁶⁸ car il est susceptible de remettre en cause l'indépendance du Parquet européen, la répartition équitable des affaires et l'uniformité de la politique de lutte contre la fraude. L'Office européen de lutte anti-fraude (ci-après OLAF), considère que l'une des causes de l'inefficacité du système actuel est la faculté qu'ont les États membres affectés de d'influencer les enquêtes et poursuites menées sur leur territoire⁶⁹.

Les choix institutionnels effectués par la Commission européenne étaient sans doute la marque la plus visible de l'ambition supranationale placée dans la proposition de règlement. Bien que les procureurs européens délégués soient intégrés aux systèmes judiciaires nationaux, la volonté de la Commission était clairement d'établir une structure hiérarchisée dotée d'une direction unipersonnelle capable de prendre des décisions rapides. Cette direction aurait été à même d'encadrer efficacement les enquêtes et les poursuites relevant des compétences du Parquet européen. Au contraire, les options retenues par le Conseil ressemblent bien trop à la structure d'Eurojust et renoncent à un véritable encadrement supranational des procureurs européens délégués. Elles conduisent ainsi à douter de l'apport effectif d'un Parquet européen construit selon un modèle collégial à la lutte contre la fraude dans l'Union européenne.

B. Un champ d'action étendu mais des compétences limitées

La détermination des compétences matérielles et procédurales du Parquet européen et de chacune de ses composantes constitue, outre les choix institutionnels, le principal enjeu de la procédure législative en cours⁷⁰. La définition de ses compétences matérielles et procédurales dessine tout d'abord en creux un transfert de compétence de la part des États membres. Le Parquet européen s'insérera en sus dans un ensemble institutionnel déjà complexe, aux côtés de l'OLAF, d'Eurojust et d'Europol. L'OLAF et Eurojust partagent aujourd'hui avec les autorités nationales la mission de lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. La coexistence avec ces deux interlocuteurs nécessaires accroît encore l'importance de l'enjeu que constitue la détermination des compétences du Parquet européen. Le projet de règlement présenté par la Commission européenne semblait ici encore rechercher un équilibre entre une ambition supranationale clairement affirmée et le respect des prérogatives des États membres. L'intervention

⁶⁵ Article 9, paragraphe 3 a) et b).

⁶⁶ Article 11.

⁶⁷ Article 12, paragraphe 2.

⁶⁸ V. pt. 17 de la résolution du Parlement européen du 29 avril 2015 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP)).

⁶⁹ K. LIGETI, « The European Public Prosecutor's Office », *op. cit.*, p. 502.

⁷⁰ R. SICURELLA, « Setting up a European Criminal Policy for the Protection of EU Financial Interests. Guidelines for a Coherent Definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor's Office », in *Toward a Prosecutor for the European Union, vol. 1 : A Comparative Analysis*, K. LIGETI (dir.), Oxford, Hart, 2013, p. 872.

du Conseil a de nouveau supposé un net recul, probablement au détriment de l'efficacité de l'organisme envisagé.

Les compétences matérielles du Parquet européen ne sont pas véritablement définies dans la proposition de règlement, qui renvoie sur ce point aux transpositions en droit interne de la directive PIF proposée par la Commission comme son complément. L'article 12 de la proposition de règlement dispose que le Parquet européen est compétent en ce qui concerne les « infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ». Cette notion n'est définie nulle part dans la proposition de règlement, qui renvoie à cette fin à deux reprises à la directive PIF⁷¹. La notion d'« intérêts financiers de l'Union » est, quant à elle, définie comme « l'ensemble des recettes perçues et des dépenses exposées, ainsi que des avoirs, qui relèvent du budget de l'Union et des budgets des institutions, organes et organismes institués en vertu des traités ou des budgets gérés et contrôlés par eux »⁷².

Si l'on s'appuie sur la proposition de directive, les infractions visées à l'article 12 de la proposition de règlement portant création du Parquet européen sont en premier lieu les fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. La proposition reprend sur ce point la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne⁷³. Le premier cas de fraude est tout acte relatif, en matière de dépenses, « à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets ayant pour effet la perception ou la rétention indue de fonds provenant du budget de l'Union ou des budgets gérés par l'Union ou pour son compte » ou, en matière de recettes, les actes équivalents ayant pour effet la diminution illégale des ressources de ces budgets⁷⁴. La fraude est également constituée par la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique qui aurait le même effet⁷⁵. Elle peut enfin être constituée en cas de détournement de dépenses ou d'engagements financiers à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été accordés, ou de détournement de tout avantage légalement obtenu de manière à diminuer illégalement les ressources desdits budgets⁷⁶.

Ces comportements doivent être qualifiés d'infractions pénales par les États membres à l'occasion de la transposition de la directive. Ils ne constituent toutefois pas le seul domaine de compétence du Parquet européen. Le projet de directive intègre en effet dans la notion d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union des infractions « liées à la fraude »⁷⁷. Cette notion inclut en particulier deux infractions qui ne sont actuellement pas couvertes par la convention relative à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne : le détournement de fonds dans l'intention de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union⁷⁸ et la fraude dans le domaine des marchés publics et des subventions. La notion d'infraction pénale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union comprend ainsi les actes visant à contourner ou fausser l'application des critères d'éligibilité, d'exclusion, de sélection ou d'attribution de marchés publics ou de subventions impliquant les intérêts financiers de l'Union⁷⁹. Les autres infractions étaient déjà visées par les protocoles à la convention de 1995. Il s'agit tout d'abord de la corruption d'agents publics, aussi bien

⁷¹ Article 2, b), et article 12 de la proposition de règlement. Ce renvoi est notamment repris à l'article 17, paragraphe 1, de la dernière version du règlement, document n° 11350/1/16 REV 1.

⁷² Article 2, c), de la proposition de règlement. Une définition identique apparaît à l'article 2 de la proposition de directive.

⁷³ Article 1, paragraphe 1, de la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

⁷⁴ Article 3, a), i), et b), i), de la proposition de directive.

⁷⁵ Article 3 a), ii), et b), ii).

⁷⁶ Article 3 a), iii), et b), iii).

⁷⁷ Article 4.

⁷⁸ Article 4, paragraphe 4, de la proposition de règlement : « *L'acte intentionnel d'un agent public, consistant à engager ou dépenser des fonds ou à s'approprier ou utiliser des biens d'une manière contraire aux fins prévues pour ces derniers et dans l'intention de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union.* »

⁷⁹ Article 4, paragraphe 1.

passive⁸⁰ qu'active⁸¹, dès lors qu'elle porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union ou qu'elle est susceptible de le faire⁸², et enfin du blanchiment des capitaux issus des infractions couvertes par la directive⁸³.

La transposition de la directive impose de prévoir des sanctions pénales pour l'ensemble de ces actes qui ne relèvent pas strictement de la fraude mais présentent un lien évident avec elle. Le projet de règlement apporte encore une extension supplémentaire aux compétences matérielles du Parquet européen en lui attribuant, à l'article 13, une compétence accessoire pour toute autre infraction pénale reposant sur des faits identiques à une infraction relevant de l'article 12 lorsqu'il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice qu'elles fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites conjointes, dès lors que l'infraction visée à l'article 12 est prépondérante⁸⁴. Si ces conditions ne sont pas remplies, l'autorité nationale compétente se charge également des infractions visées à l'article 12. Le Parquet européen et les autorités nationales compétentes doivent, le cas échéant avec l'assistance d'Eurojust, se consulter afin de déterminer l'autorité compétente pour traiter les infractions⁸⁵. En cas de désaccord, la décision est prise par l'autorité nationale chargée de statuer sur la répartition des compétences concernant les poursuites à l'échelle nationale⁸⁶.

L'objectif d'appréhension globale d'opérations criminelles liées de manière plus ou moins directe à la fraude aux intérêts financiers de l'Union est maintenu dans la dernière mouture du règlement présentée par la présidence du Conseil le 28 juillet 2016⁸⁷. L'article 17, paragraphe 2, donne une compétence au Parquet européen pour connaître de toute infraction « inextricablement liée » à un comportement délictueux entrant dans le champ d'application de la directive PIF. Un nouveau paragraphe ajoute un renvoi à la décision-cadre relative à la lutte contre la criminalité organisée⁸⁸. Le Parquet européen serait compétent pour connaître d'activités délictueuses visées par la décision-cadre lorsque leur objectif principal serait de commettre l'une des infractions visées dans la directive PIF⁸⁹.

La définition élargie des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, combinée à la compétence accessoire, permettrait au Parquet européen d'engager des enquêtes et des poursuites en lien avec des actes très divers. Cette extension paraît justifiée dès lors que les fraudes affectant les intérêts financiers de l'Union sont généralement associées à la commission d'autres types d'infractions⁹⁰. L'exigence d'un lien tel que les infractions relevant de l'article 12 soient prépondérantes, semble de nature à exclure une utilisation de la compétence accessoire pour

⁸⁰ Article 4, paragraphe 3 (a) : « *le fait, pour un agent public, directement ou par interposition de tiers, de solliciter ou de recevoir des avantages, de quelque nature que ce soit, pour lui-même ou pour un tiers, ou d'en accepter la promesse, pour accomplir ou ne pas accomplir un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction.* »

⁸¹ Article 4, paragraphe 3, (b) : « *le fait, pour quiconque, de promettre ou de donner, directement ou par interposition de tiers, un avantage, de quelque nature que ce soit, à un agent public, pour lui-même ou pour un tiers, pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union.* »

⁸² La corruption de fonctionnaires fait l'objet du premier Protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JO C* 313, 23 octobre 1996, p. 2.

⁸³ Article 4, paragraphe 2. Le blanchiment fait l'objet du deuxième Protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JO C* 221, 19 juillet 1997, p. 12.

⁸⁴ Article 13, paragraphe 1, de la proposition de règlement.

⁸⁵ Article 13, paragraphe 2.

⁸⁶ Article 13, paragraphe 3.

⁸⁷ Document du Conseil n° ST 11350 2016 REV 1, *op. cit.*

⁸⁸ Décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée, *JO L* 300, 11 novembre 2008, p. 42.

⁸⁹ Article 17, paragraphe 1a, de la proposition de règlement dans sa version du 28 juillet 2016: « *The European Public Prosecutor's Office shall also be competent for offences regarding participation in a criminal organisation as defined in Framework Decision 2008/841/JHA, as implemented in national law, if the focus of the criminal activity of such a criminal organisation is to commit the any of the offences referred to in paragraph 1.* »

⁹⁰ D. FLORE, *op. cit.*, p. 789.

contourner l'article 86, paragraphe 4, TFUE⁹¹ étendant la compétence du Parquet européen à des actes relevant de la criminalité grave⁹². Cependant, la distinction étant parfois difficile⁹³, la mise en œuvre de ces dispositions pourrait conduire à un accroissement significatif de la compétence du Parquet européen.

Cette définition étendue du domaine de compétences du Parquet européen aurait eu une incidence d'autant plus importante que l'article 14 de la proposition de règlement lui octroyait une compétence exclusive pour déclencher les enquêtes et les poursuites relatives à l'ensemble de ces infractions, dès lors qu'elles auraient été commises en tout ou partie sur le territoire de l'un ou plusieurs des États membres ou par l'un de leurs ressortissants, un agent de l'Union ou un membre de ses institutions. Il aurait toutefois pu renvoyer une affaire qu'il aurait classée sans suite à l'OLAF ou aux autorités nationales compétentes⁹⁴. Les modifications apportées par les États membres au sein du Conseil ont conduit à l'abandon de l'idée de compétence exclusive⁹⁵. Par exemple, l'article 20 de la proposition de règlement dans sa version du 28 juillet 2016 prévoit un certain nombre de limites à la compétence du Parquet européen, notamment lorsque l'atteinte aux intérêts financiers de l'Union représente un montant inférieur à 10 000 euros, ou encore lorsque la sanction maximale prévue en droit interne pour l'infraction entrant dans le champ d'application de l'article 17, paragraphe 1, est inférieure à celle qui est prévue pour l'infraction qui lui est inextricablement liée au sens de l'article 17, paragraphe 2⁹⁶.

L'abandon de la compétence exclusive du Parquet européen complexifie grandement la répartition des tâches entre les autorités d'enquête et de poursuite aux niveaux national et européen. Elle pourrait avoir pour conséquence de diminuer l'efficacité et la cohérence visées par le projet initial de la Commission européenne. Il eut été difficile, pour les États membres, d'admettre une compétence exclusive d'une entité européenne pour traiter de tous les cas de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne quelle que soit leur importance, en particulier lorsque leur portée demeure restreinte au territoire d'un seul État membre. Il convient toutefois d'analyser ces dispositions à la lumière de l'objectif d'efficacité qui animait la proposition de la Commission, qui souhaitait améliorer le cadre institutionnel de la lutte contre la fraude avec pour priorité la cohérence d'une action coordonnée au niveau européen. Des critères clairs de répartition des affaires entre les niveaux national et européen sont indispensables⁹⁷.

Selon la proposition de la Commission européenne, le Parquet européen aurait en outre été doté de pouvoirs importants censés lui permettre de mener des actions efficaces aussi bien en ce qui concerne les enquêtes que les poursuites. La proposition de règlement établissait un principe de territorialité européenne, en vertu duquel « aux fins des enquêtes et poursuites menées par le Parquet européen, le territoire des États membres de l'Union est considéré comme un espace juridique unique dans lequel le Parquet européen peut exercer ses compétences »⁹⁸. Ce principe doit être associé à celui de la reconnaissance mutuelle des preuves applicable aux éléments présentés par le Parquet européen aux juridictions de fond⁹⁹. La seule exception prévue à ce principe était la faculté des juridictions

⁹¹ Cette disposition permet au Conseil européen d'adopter une décision modifiant l'article 86, paragraphe 1, afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontalière. Certains auteurs militaient pour le recours immédiat à cette disposition pour donner une efficacité maximale au Parquet européen dès sa création, v. notamment D. FLORE, *op. cit.*, p. 790.

⁹² V. ALEXANDROVA, *op. cit.*, p. 18.

⁹³ M. CONINSX, « The European Commission's Legislative Proposal : An Overview of its Main Characteristics », in *European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon ?*, *op. cit.*, p. 29.

⁹⁴ Article 28, paragraphe 3, de la proposition de règlement.

⁹⁵ Articles 5 et 18, de la proposition de règlement dans sa version du 28 juillet 2016.

⁹⁶ Article 20, paragraphes 2 et 3, de la proposition de règlement dans sa version du 28 juillet 2016.

⁹⁷ A. NIETO MARTIN / M. WADE / M. MUÑOZ DE MORALES, « Federal Criminal Law and the European Public Prosecutor's Office », in *Toward a Prosecutor for the European Union ?*, *op. cit.*, p. 790.

⁹⁸ Article 25, paragraphe 1, de la proposition de règlement.

⁹⁹ Article 30, paragraphe 1, de la proposition de règlement. Le paragraphe 2 précise que les juridictions nationales demeurent compétentes pour apprécier librement les éléments de preuve présentés.

nationales de refuser d'admettre des éléments de preuve au procès lorsqu'elles auraient constaté une atteinte aux articles 47 ou 48 de la Charte des droits fondamentaux.

Ces deux principes ont une importance considérable, leur intégration dans le règlement instituant le Parquet européen aurait constitué une innovation majeure dans l'ordre juridique de l'Union européenne¹⁰⁰. L'ambition affichée était à l'évidence le dépassement des différences entre les droits pénaux des États membres pour permettre l'émergence d'un véritable espace judiciaire commun assurant l'efficacité des enquêtes et poursuites engagées par le Parquet européen. Ce dépassement passe nécessairement par la reconnaissance mutuelle, rendue possible par le cadre commun établi dans la proposition de directive PIF¹⁰¹. L'intégration du Parquet européen et de son action au sein des systèmes judiciaires nationaux peut garantir son succès dans la mesure où elle s'accompagne d'un cadre commun établi par le législateur européen.

Les deux principes de territorialité européenne et de libre circulation des preuves ont toutefois largement été remis en question par le Conseil. Le premier a tout simplement disparu de la version du règlement publiée le 28 juillet 2016. Aucune mention d'un « espace juridique unique » n'y apparaît. La libre circulation des preuves, quant à elle, n'y apparaît plus sous la même forme. Tandis que la version initiale affirmait que les éléments de preuve présentés par le Parquet européen seraient admis au procès sans validation, même si la législation nationale applicable prévoyait des règles différentes en matière de collecte ou de présentation de tels éléments, la version actuelle de ce paragraphe retient une formulation négative.

Elle prévoit désormais que ces éléments de preuve ne se voient pas refuser l'admission au procès sur le seul fondement qu'ils auraient été collectés dans un autre État membre ou sur le fondement d'un autre droit national¹⁰². Lorsque la législation de l'État membre où se situe la juridiction lui impose d'apprécier l'admissibilité de l'élément de preuve, la juridiction doit s'assurer que son admission ne serait pas incompatible avec les droits inscrits dans la Charte des droits fondamentaux¹⁰³. Le Conseil a retiré de la disposition l'affirmation selon laquelle les éléments de preuve présentés par le Parquet européen ne pouvaient être soumis à aucun processus de validation. Ces processus sont donc admis, à la double condition qu'ils prennent en considération les droits garantis dans la Charte et qu'ils ne conduisent pas à l'exclusion d'éléments de preuve collectés dans d'autres États membres ou sur le fondement des droits de ces autres États membres. Le retrait des deux principes de territorialité européenne et de reconnaissance mutuelle des preuves constitue un exemple supplémentaire des reculs effectués par le Conseil sur les aspects les plus innovants de la proposition de la Commission européenne.

L'ambition de la proposition de la Commission européenne est visible aussi bien dans la structure institutionnelle qu'elle prévoyait de donner au Parquet européen que dans la manière dont ses compétences étaient définies. L'organe que la Commission envisageait était un acteur efficace, habilité à intervenir sur l'ensemble des infractions pénales liées à la fraude affectant les ressources de l'Union européenne. Sa structure interne devait lui permettre de prendre des décisions rapides et de mener une action cohérente en tirant profit d'une intégration dans les systèmes judiciaires des États membres. Sa compétence exclusive, les principes de territorialité européenne et de reconnaissance mutuelle des éléments de preuve ainsi que la définition assez large de ses domaines de compétences l'auraient habilité à appréhender des phénomènes complexes et transfrontaliers, remédiant ainsi aux défaillances des institutions actuelles. Les reculs effectués par le Conseil sur ces nombreux éléments clefs sont autant d'indications de l'ambition de la proposition initiale, que les États membres ne

¹⁰⁰ K. LIGETI, « The European Public Prosecutor's Office », *op. cit.*, p. 498.

¹⁰¹ M. CONINX, *op. cit.*, p. 25.

¹⁰² Article 31, paragraphe 1, al. 1, de la proposition de règlement dans sa version du 28 juillet 2016 : « *Evidence presented by the prosecutors of the European Public Prosecutor's Office or the defendant to a court shall not be denied admission on the mere ground that the evidence was gathered in another Member State or in accordance with the law of another Member State.* »

¹⁰³ Article 31, paragraphe 1, al. 2, de la proposition de règlement dans sa version du 28 juillet 2016.

partagent pas à ce jour. Sans avoir remis en cause l'essentiel des dispositions déterminant les compétences du Parquet européen, le Conseil a retiré de la proposition ce qui aurait pu en faire un organisme supranational efficace.

II. Un consensus introuvable malgré la prédominance de l'orientation intergouvernementale

L'effectivité du Parquet européen comme instrument permettant d'améliorer la lutte contre la fraude dans l'Union européenne dépend de nombreux facteurs, dont certains demeurent des sujets de désaccords importants entre les institutions et au sein du Conseil. La proposition de la Commission ne tranchait pas l'ensemble des questions relatives à l'exercice de ses missions par le Parquet européen. Certaines questions continuaient de relever de la compétence des États membres, mais d'autres, telles que les conditions exactes de la collaboration de ce nouvel organisme avec l'OLAF ou Eurojust, demeuraient en suspens. Les documents relatant l'avancée des travaux du Conseil témoignent de la difficulté de parvenir à un accord sur ces questions où la Commission avait pourtant fait preuve de moins d'ambition. Or l'efficacité d'un Parquet européen dépendra de l'adhésion d'une majorité d'États membres, et de la volonté des États participants de garantir une coopération efficace de leurs autorités judiciaires et administratives¹⁰⁴. Il est indispensable d'aboutir à un consensus clair entre le nombre d'États membres le plus important possible, sans toutefois aboutir à une remise en cause d'aspects de la proposition de la Commission indispensables à l'efficacité de l'organe créé. Un certain nombre de questions déterminantes pour l'efficacité de l'organe institué n'ont pas encore été tranchées.

Les concessions témoignant d'un souci de respecter la souveraineté des États membres apparaissent en particulier en ce qui concerne le droit processuel. Les renvois au droit interne paraissent si importants qu'ils ont pu susciter l'inquiétude d'une partie de la doctrine quant à l'effectivité réelle d'un organe institué sur ces bases (A). Plus encore que les éléments prévus dans les propositions de règlement et de directive, ce sont toutefois les questions qui n'y sont pas tranchées qui créent le plus d'interrogations. La possibilité de créer un Parquet européen et son apport à la lutte contre la fraude reposent en grande partie sur ces inconnues (B).

A. Des délégations importantes aux droits des États membres

La proposition de règlement portant création du Parquet européen est marquée par la recherche d'un compromis entre la volonté d'instituer un organisme efficace et la volonté d'emporter l'adhésion d'États membres soucieux du respect de leurs compétences dans le domaine de la justice pénale. Ce compromis est convaincant à certains égards, dans la mesure où il se fonde sur l'idée selon laquelle une intégration aux systèmes judiciaires nationaux est indispensable à une lutte efficace contre la fraude dans l'Union européenne. D'autres aspects de la proposition marqués par l'absence d'harmonisation des règles applicables paraissent plus problématiques. L'efficacité de l'action d'un Parquet européen pâtirait d'une dépendance excessive à l'égard du droit interne en ce qui concerne le droit matériel applicable à son action, mais surtout dans le domaine procédural.

Nous avons déjà souligné que l'adoption de la directive PIF constituait une condition indispensable de l'efficacité de l'action du Parquet européen, or elle n'est aucunement garantie au vu des désaccords exprimés au Conseil. Au surplus, cette directive n'établit qu'un cadre général imposant aux États membres une harmonisation minimale concernant la qualification des infractions et les sanctions applicables. Le Parquet européen devra composer avec les législations transposant la directive en droit interne et peut-être se contenter d'employer ce qu'André Klip a qualifié de

¹⁰⁴ M. CONINSX, *op. cit.*, p. 27.

« définitions fictives » d'infractions¹⁰⁵, comme Europol actuellement. Il devra simultanément prendre en considération la définition générale donnée par la directive aussi bien que les différents instruments nationaux de transposition, qui pourraient avoir une incidence d'autant plus importante que les opérations seront majoritairement menées par des autorités nationales¹⁰⁶, et les poursuites engagées devant les juridictions nationales. La dépendance à l'égard des instruments de transposition dans les droits des États membres pourrait constituer un obstacle important à l'intervention efficace du Parquet européen¹⁰⁷.

La formulation de l'article 13 concernant la compétence accessoire du Parquet européen conduit également à s'interroger sur les possibilités réelles de mise en œuvre du système tel qu'il a été conçu par la Commission européenne. Ce sont en effet les autorités judiciaires nationales qui doivent trancher en cas de désaccord concernant l'inclusion d'une affaire dans la compétence accessoire du Parquet européen¹⁰⁸. Cette disposition semble particulièrement problématique à la lumière de l'objectif d'institution d'une autorité européenne de poursuites à même de mener une politique efficace de lutte contre la fraude. Le bon fonctionnement de ce mécanisme dépend de la volonté des autorités judiciaires nationales d'attribuer au Parquet européen la compétence de traiter les affaires présentant un lien suffisamment fort avec une infraction pénale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union¹⁰⁹. A défaut, le Parquet européen verrait sa compétence réduite aux infractions visées à l'article 12 et ne serait pas en mesure d'appréhender certaines des affaires les plus importantes pour la protection des intérêts financiers de l'Union¹¹⁰.

Les doutes les plus importants concernent les choix effectués en matière procédurale. Intégré aux systèmes judiciaires nationaux par le biais des procureurs européens délégués, le Parquet européen dépend des autorités nationales pour l'essentiel de ses opérations. Les procureurs européens délégués délèguent l'accomplissement de mesures d'enquête aux autorités répressives nationales¹¹¹, ces mesures demandées ou ordonnées par le Parquet européen sont soumises à l'autorisation de l'autorité judiciaire compétente dans l'État membre sur le territoire duquel elles doivent être exécutées¹¹². Les autorités judiciaires nationales doivent également se charger d'arrêter ou placer un suspect en détention provisoire, conformément au droit interne¹¹³. Enfin, c'est devant les juridictions nationales que se déroulent les poursuites engagées par le Parquet européen¹¹⁴.

La dépendance du Parquet européen à l'égard des autorités nationales ne saurait surprendre et l'intégration de procureurs européens délégués à « double casquette » au sein des systèmes judiciaires des États membres est censée faciliter ces rapports. L'absence d'harmonisation des règles de droit processuel applicables semble toutefois problématique. La proposition de règlement ne pose qu'un cadre minimal, qui entraîne par défaut l'application des règles de droit interne. Il peut sembler difficile d'envisager une action efficace du Parquet européen dès lors qu'il serait contraint de se soumettre à des règles procédurales parfois très différentes. Une solution différente supposerait toutefois une harmonisation difficilement envisageable par les États membres. Ce renvoi au droit interne est justifié par la Commission par l'intégration des procureurs européens délégués au sein des systèmes judiciaires nationaux¹¹⁵ et paraît tout à fait conforme à la structure envisagée dans la version la plus

¹⁰⁵ A. KLIP, « Towards a General Part of Criminal Law for the European Union », in *Substantive Criminal Law of the European Union*, A. KLIP (dir.), Antwerp, Maklu, 2011, p. 28.

¹⁰⁶ M. CAIANIELLO, *op. cit.*, p. 121.

¹⁰⁷ K. LIGETI, « The European Public Prosecutor's Office », *op. cit.*, p. 491.

¹⁰⁸ Article 13, paragraphe 3 de la proposition de règlement.

¹⁰⁹ M. CAIANIELLO, *ibid.*

¹¹⁰ D. FLORE, *op. cit.*, p. 790.

¹¹¹ Articles 18, paragraphes 1 et 26, de la proposition de règlement.

¹¹² Article 26, paragraphes 4 et 5 : certaines mesures (énumérées aux points a) à j) du paragraphe 1) sont automatiquement soumises à autorisation, les autres le sont lorsque cela est imposé par le droit interne.

¹¹³ Article 26, paragraphe 7.

¹¹⁴ Article 27, paragraphe 2. La proposition de règlement prévoit également, outre la faculté pour le Parquet européen de classer une affaire sans suite (article 28), la possibilité de transiger avec le suspect (article 29).

¹¹⁵ Communication du 17 juillet 2013, p. 8. V. également V. MITSILEGAS, *op. cit.*, p. 77.

récente de la proposition de règlement¹¹⁶. Une intégration trop grande de l'activité des membres du Parquet européen dans les systèmes judiciaires dont ils sont issus contreviendrait toutefois à l'objectif de cohérence de la politique de lutte contre la fraude dans l'Union. Une harmonisation plus importante des règles relatives au déroulement des enquêtes ou à d'autres aspects procéduraux paraîtrait judicieuse¹¹⁷. Elle semble d'autant plus nécessaire que le principe de reconnaissance mutuelle des éléments de preuve a été abandonné par le Conseil¹¹⁸.

La proposition de règlement établit par ailleurs un certain nombre de garanties procédurales applicables aux activités du Parquet européen. Elle énumère les droits procéduraux minimaux dont doit bénéficier toute personne soupçonnée et poursuivie dans une procédure engagée par le Parquet européen¹¹⁹. Cette liste reprend notamment des droits faisant d'ores et déjà l'objet de directives européennes, tels que le droit à l'interprétation et à la traduction¹²⁰ ou le droit d'accès à un avocat¹²¹. Trois droits essentiels font l'objet de dispositions spécifiques : le droit de garder le silence et d'être présumé innocent¹²², le droit à l'aide juridictionnelle¹²³, et le droit de présenter des éléments de preuve, de désigner des experts et d'entendre des témoins¹²⁴. Ces droits sont toutefois garantis « conformément au droit interne ». La proposition de règlement ne fait qu'en rappeler l'applicabilité aux procédures concernées.

L'article 32, paragraphe 3, de la proposition précise qu'une fois que la juridiction nationale compétente aura accepté l'acte d'accusation, les droits procéduraux reposeront sur le droit national applicable à l'affaire. De même, l'article 32, paragraphe 5, ajoute que les suspects et personnes poursuivies ainsi que toute autre personne concernée par les procédures engagées par le Parquet européen jouiront des droits procéduraux que le droit national applicable leur accorde, sans préjudice des dispositions du règlement. Des dispositions plus précises sont prévues en matière de traitement des données à caractère personnel¹²⁵. Elles établissent notamment un lien avec le règlement n° 45/2001¹²⁶ et placent le Parquet européen sous le contrôle de la Cour de justice et du Contrôleur européen des données¹²⁷. Les droits et garanties procédurales sont toutefois fermement ancrés dans le droit interne et sont donc susceptibles de varier d'un État membre à l'autre, en dépit de l'insistance de la proposition de règlement sur le respect de la Charte des droits fondamentaux¹²⁸.

Les problèmes posés par l'absence d'harmonisation étaient aggravés dans la proposition initiale par le choix effectué à l'article 36 en ce qui concerne le contrôle juridictionnel du Parquet européen. Selon cette disposition, les juridictions nationales auraient été chargées du contrôle du Parquet européen. L'article 36, paragraphe 1, précisait que le Parquet européen devait être considéré comme une autorité nationale aux fins de ce contrôle lorsqu'il adoptait des mesures procédurales dans

¹¹⁶ V. *supra*, pp. 9-10.

¹¹⁷ D. FLORE, *op. cit.*, pp. 794-795 ; Résolution du Parlement européen du 29 avril 2015, précitée, pt. 20.

¹¹⁸ D. FLORE, *op. cit.*, p. 796.

¹¹⁹ Article 32, paragraphe 2.

¹²⁰ Directive 2010/64 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, *JO L* 280, 26 octobre 2010, p. 1.

¹²¹ Directive 2013/48 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, *JO L* 294, 6 novembre 2013, p. 1.

¹²² Article 32, paragraphe 2, d), et article 33.

¹²³ Article 32, paragraphe 2, e), et article 34.

¹²⁴ Article 32, paragraphe 2, f), et article 35.

¹²⁵ Articles 37 à 47.

¹²⁶ Règlement n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, *JO L* 8, 12 janvier 2001, p. 1.

¹²⁷ Articles 47 et 46 respectivement.

¹²⁸ L'article 11, paragraphe 1, de la proposition de règlement indique le respect des droits inscrits dans la Charte comme premier principe régissant l'ensemble des activités du Parquet européen. Cette référence est reprise à l'article 5 de la proposition dans sa version du 28 juillet 2016.

l'exercice de ses fonctions¹²⁹. Cette disposition n'établissait aucune distinction suivant que le Parquet européen agissait sur le fondement du droit de l'Union européenne ou du droit interne. La fiction assimilant le Parquet européen à une autorité nationale peut paraître surprenante¹³⁰, notamment parce qu'elle a pour effet d'exclure toute voie de droit devant les juridictions de l'Union. Cette disposition établissait une exception au principe suivant lequel ces juridictions contrôlent la légalité des actes adoptés par les institutions, organes et organismes de l'Union, tandis que les juridictions nationales ne sont compétentes qu'en ce qui concerne les mesures adoptées au niveau interne¹³¹.

Le contrôle juridictionnel du Parquet européen est pourtant un enjeu très important qui pose l'une des questions les plus difficiles de répartition verticale des compétences entre juridictions des États membres et juridictions nationales¹³². L'adoption de mesures d'instruction nécessite un contrôle efficace. L'argument mis en avant pour justifier la compétence des juges des États membres repose sur la cohérence des procédures au sein de chaque État membre. Cette solution permettrait d'intégrer dans le même système judiciaire l'instruction et les procédures juridictionnelles qui en seront issues, de même qu'elle assure la cohérence du traitement des prévenus que les poursuites aient été engagées par le Parquet européen ou par les autorités nationales¹³³. Elle conduisait toutefois à exclure tout contrôle, par les juridictions de l'Union européenne, des actes adoptés par un organisme de l'Union européenne. Si la compétence des juridictions nationales pour évaluer des actes adoptés sur le fondement du droit interne paraît en théorie justifiable, elle s'oppose au principe selon lequel la validité des actes d'un organisme de l'Union ou son inaction ne peuvent être contestés que devant une juridiction de l'Union. Plusieurs auteurs ont exprimé des craintes à ce sujet, estimant que le système prévu dans la proposition de la Commission conduirait à faire échapper les actes ou l'inaction du Parquet européen à tout contrôle juridictionnel effectif¹³⁴.

Le contrôle juridictionnel fait d'ailleurs partie des questions soulevées dans la résolution du Parlement européen du 29 avril 2015, qui indique que toutes les décisions prises par le Parquet européen devraient être susceptibles d'un tel contrôle. Dans l'hypothèse où une structure collégiale serait retenue, dans laquelle les procureurs membres du Parquet européen seraient répartis en chambres, le Parlement européen souhaite que le contrôle de leurs décisions soit attribué aux juridictions de l'Union européenne dans la mesure où elles concerneraient par exemple le classement sans suite d'une affaire, une transaction ou le choix de la juridiction compétente pour les poursuites¹³⁵. La résolution paraît favorable à une compétence au moins partielle des juridictions de l'Union européenne pour contrôler l'action du Parquet européen.

C'est cette option qui est actuellement envisagée par le Conseil. La version du texte présentée le 28 juillet 2016 ajoute plusieurs paragraphes concernant le contrôle juridictionnel du Parquet européen. L'article 36, paragraphe 2, prévoyait dans sa version initiale l'exclusion de toute compétence de la Cour de justice sur le fondement de l'article 267 TFUE pour traiter de renvois préjudiciels concernant les dispositions de droit interne rendues applicables par le règlement. Cette disposition a été modifiée par le Conseil. Ce dernier envisage d'attribuer à la Cour de justice une compétence pour statuer à titre préjudiciel sur la validité des actes de procédure visés à l'article 36, paragraphe 1, dans la mesure où la contestation soulevée devant la juridiction nationale s'appuie sur

¹²⁹ Article 36, paragraphe 1. La dernière version de cette disposition n'inclut pas une telle affirmation mais confirme l'attribution aux juridictions nationales du contrôle des mesures adoptées par le Parquet européen susceptibles d'avoir des effets sur des tiers, ou de son inaction: document n° 11350/1/16 REV 1, du 28 juillet 2016.

¹³⁰ K. LIGETI, *op. cit.*, p. 496.

¹³¹ *Ibid.*, p. 497.

¹³² S. ALLEGREZZA, « Le contrôle judiciaire du parquet au prisme des traditions nationales. Le contrôle des mesures d'enquête de l'avant-procès », in *Le contrôle judiciaire du parquet européen, op. cit.*, pp. 38-39.

¹³³ M. BERGER, « Le Parquet européen », in *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015). Liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 92-93.

¹³⁴ M. BERGER, *ibid.*, p. 94 ; J. F. H. INGHELRAM, *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*, Groningen, Europa Law Pub., 2011, p. 265 ; V. MITSILEGAS, *op. cit.*, p. 85.

¹³⁵ V. pt. 24 de la résolution du Parlement européen du 29 avril 2015.

le droit de l'Union européenne, ou porte sur la validité et l'interprétation de l'ensemble des dispositions de droit de l'Union européenne pertinentes pour le contrôle du Parquet européen par les juridictions nationales¹³⁶.

Cette version du règlement comprend d'autres dispositions introduisant des voies d'accès aux juridictions de l'Union européenne. L'article 36, paragraphe 3, crée une possibilité de former un recours en annulation contre les décisions classant une affaire sans suite, limitant l'accès aux données personnelles ou concernant l'accès public aux documents. Les juridictions de l'Union européenne seraient également compétentes pour connaître de recours en responsabilité du fait de dommages causés par le Parquet européen, pour tout litige concernant des clauses d'arbitrage comprises dans les contrats conclus par le Parquet européen, ainsi que pour les litiges concernant le personnel du Parquet ou le licenciement du Procureur général européen ou des procureurs européens¹³⁷. Cette version modifiée de l'article 36 introduit certaines exceptions importantes à la compétence des juridictions nationales, qui demeure la règle.

Le refus de proposer des règles communes permettant d'offrir un encadrement unique aux activités du Parquet européen entraîne la mise en œuvre de règles nationales très diverses. En l'absence de principes régulateurs tels que celui de la reconnaissance mutuelle des preuves ou celui d'un espace juridique unique, l'absence de cadre procédural commun présente des risques importants pour l'efficacité et la cohérence de l'action du Parquet. L'introduction d'une compétence des juridictions de l'Union pour assurer une partie du contrôle juridictionnel doit être saluée, dans la mesure où le choix initialement retenu par la Commission paraissait poser de graves problèmes. Elle ne remet toutefois pas en cause la compétence de principe des juridictions des États membres, concession importante aux systèmes nationaux au détriment de l'uniformité de l'encadrement juridictionnel du Parquet européen.

B. Des incertitudes non résolues par les travaux du Conseil

Les espoirs placés dans le projet de création du Parquet européen doivent être opposés à l'absence d'accord sur des questions essentielles, dont la résolution peut s'avérer déterminante pour l'aboutissement de la procédure législative et pour l'apport effectif de l'organisme créé. Sur un certain nombre de points, les propositions de règlement et de directive ne renvoient pas au droit interne mais n'introduisent pas non plus de réponse précise au niveau européen. Les questions demeurées sans réponse à ce jour portent sur des sujets très divers. Les questions laissées ouvertes lors de la présentation de la proposition de règlement de la Commission demeurent largement non résolues et la perspective d'une coopération renforcée paraît de plus en plus probable¹³⁸. S'il existe un risque d'aboutir à un compromis *a minima* sur certains enjeux essentiels, la création d'un Parquet européen par une coopération renforcée réunissant un groupe insuffisant d'États membres ne permettrait pas non plus une amélioration significative de la lutte contre la fraude.

L'importance du choix de la structure institutionnelle du Parquet européen a été relevée dès avant la présentation de la proposition de règlement¹³⁹. L'étude d'impact qui accompagne cette proposition rappelle le rejet de la structure collégiale par les parties consultées, qui estimaient que cette option ne pourrait garantir l'indépendance des membres et, surtout, qu'elle ne permettrait pas le type de prise de décision rapide nécessaire pour exercer les fonctions envisagées¹⁴⁰. L'option de la

¹³⁶ Article 36, paragraphe 2, du règlement dans la version du 28 juillet 2016. Un dernier alinéa, que certains États membres souhaitent supprimer, propose d'attribuer à la Cour de justice une compétence pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 17(1a), 17(2), 20(2) or 20(3) du règlement révisé en ce qui concerne tout conflit d'attributions entre le Parquet européen et les autorités nationales compétentes.

¹³⁷ Article 36, paragraphes 4-6, du règlement dans sa version du 28 juillet 2016.

¹³⁸ J. GOEHLER, *op. cit.*, pp. 193-197.

¹³⁹ C. FIJNAUT / M. S. GROENHUIJSEN, « A European Public Prosecution Service: Comments on the Green Paper », *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim Just.* 2002, vol. 10, pp. 321-336, spéc. pp. 322 et 328.

¹⁴⁰ V. pt. 7.5.2 de l'étude d'impact du 17 juillet 2013, p. 45.

structure hiérarchisée et intégrée, qui permettrait au Parquet européen d'intervenir par le biais de procureurs européens délégués et en coopérant avec les autorités nationales compétentes, semblait mieux répondre à ces objectifs. Le choix que le Conseil semble être en train de faire est donc particulièrement inquiétant si l'on revient à la motivation de la proposition de la Commission qui s'appuyait justement sur les insuffisances du modèle collégial d'Eurojust pour lutter efficacement contre l'euro-fraude.

C'est d'ailleurs en des termes assez durs que le Parlement européen exprime sa désapprobation dans sa résolution du 29 avril 2015, dans laquelle il « déplore que les États membres examinent la possibilité d'une structure collégiale »¹⁴¹. La résolution semble toutefois témoigner d'un abandon définitif du projet initial de structure hiérarchique. Elle propose comme pis-aller que l'on réserve les décisions importantes telles que celle d'engager des poursuites ou le choix de la juridiction compétente au niveau central des chambres permanentes, qui devraient jouer un rôle de supervision des procureurs européens délégués et ne pas se voir cantonner à un rôle de coordination¹⁴². Les choix qui seront faits concernant la structure et le fonctionnement interne du Parquet européen seront en tous les cas déterminants pour la réussite de ce projet. Les interrogations qui subsistent à ce sujet font craindre l'absence de tout accord sur la création d'un organisme efficace.

Tout aussi importants sont les liens à établir entre le Parquet européen et les entités préexistantes que sont l'OLAF, Eurojust et Europol. De nombreuses études ont été consacrées au problème de leur coexistence avec le Parquet européen¹⁴³. Ce dernier doit améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts de l'Union européenne, mais sa création vient s'ajouter à un ensemble institutionnel préexistant dans lequel aussi bien l'OLAF qu'Eurojust se partagent son futur domaine de compétences. La nécessité d'établir des liens avec les structures préexistantes apparaît d'ailleurs dans la formule de l'article 86, paragraphe 1, TFUE selon laquelle le Parquet européen doit être établi « à partir d'Eurojust ». Si la Commission a opté pour la création d'un organisme entièrement distinct de ce dernier, il n'en est pas moins nécessaire d'établir un cadre clair permettant leur coopération afin d'éviter des difficultés susceptibles de porter atteinte à l'efficacité du Parquet. La coopération avec Europol¹⁴⁴ pose moins de difficultés du fait de ses compétences essentiellement limitées à l'échange d'informations¹⁴⁵.

La résolution du Parlement européen regrette l'absence d'indications suffisamment précises sur ce point dans la proposition de règlement¹⁴⁶. L'article 57 de la proposition de règlement portant création du Parquet européen prévoit quelques règles encadrant ses relations avec Eurojust, qui doivent être complétées par des dispositions complémentaires dans l'acte instituant Eurojust lui-même. La Commission avait à cette fin accompagné sa proposition de règlement d'une proposition de réforme d'Eurojust¹⁴⁷. Cette proposition devrait permettre de remplacer la décision instituant Eurojust par un règlement suivant les normes prévues par l'approche commune sur les agences décentralisées de l'Union approuvée en juillet 2012, mais aussi et surtout de rendre Eurojust plus opérationnelle par l'établissement d'un conseil exécutif qui aurait déchargé le collège des tâches administratives¹⁴⁸.

¹⁴¹ V. pt. 15 de la résolution du Parlement européen du 29 avril 2015, précitée.

¹⁴² V. pts. 15 et 16.

¹⁴³ J. F. H. INGHELRAM, *op. cit.*, pp. 237-274 ; J. MONAR, « Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective : From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice ? », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 14, n° 3, 2013, pp. 339-356 ; M. ZWIERS, *The European Public Prosecutor's Office, Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Cambridge, Intersentia, 2011, pp. 389 et s.

¹⁴⁴ Prévue aux articles 21, paragraphes 1 et 58, de la proposition de règlement.

¹⁴⁵ La réforme introduite par le règlement n° 2016/794, précité, réaffirme le rôle d'Europol comme « centre névralgique de l'échange d'informations » au sein de l'Union européenne (v. pt. 12 du préambule).

¹⁴⁶ V. pt. 29 de la résolution.

¹⁴⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), du 17 juillet 2013, COM(2013) 535 final.

¹⁴⁸ Article 16 de la proposition de règlement sur Eurojust.

Les compétences d'Eurojust seraient également adaptées afin d'éviter un chevauchement avec celles du Parquet européen. Ainsi, Eurojust ne conserverait aucune compétence concernant les affaires de fraude portant atteinte aux intérêts de l'Union¹⁴⁹, mais des dispositions prévoient une coopération dans les affaires mixtes et une mise en commun des ressources¹⁵⁰. Les discussions au Conseil semblent toutefois n'avoir guère progressé depuis 2015. Le contenu de ce règlement est de toute manière conditionné par celui du règlement sur le Parquet européen. Aucune certitude n'est donc possible quant à la réforme d'Eurojust et à ses rapports avec le Parquet avant l'adoption du règlement portant création de ce dernier.

En ce qui concerne l'OLAF, la proposition initiale de règlement portant création du Parquet européen n'incluait qu'une disposition très générale indiquant que le Parquet devrait coopérer avec la Commission. Elle prévoyait l'adoption d'un accord établissant les modalités de cette coopération¹⁵¹. D'autres dispositions abordaient certains aspects de la collaboration espérée entre l'Office et le Parquet européen. Par exemple, ce dernier peut renvoyer les affaires qu'il a classées à l'OLAF¹⁵². La version consolidée de la proposition de règlement publiée en juillet 2016 par la présidence du Conseil indique des progrès sur ce point, un article 57a étant dorénavant consacré à ces relations. Cette disposition interdit notamment à l'OLAF d'ouvrir une enquête administrative parallèle sur des faits dont se serait déjà saisi le Parquet européen¹⁵³.

L'ensemble de ces éléments constitue une base encore bien incertaine à la répartition des compétences en matière de lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Cela ne saurait surprendre dans la mesure où l'ensemble de l'édifice institutionnel dépend de la fixation des compétences du Parquet européen ainsi que de ses domaines d'intervention. Par exemple, la probabilité du placement de l'OLAF sous la direction du Parquet européen dans certains de ses domaines de compétences¹⁵⁴ dépend de la détermination des compétences du Parquet, qui a considérablement varié entre la proposition initiale de la Commission et la version sur laquelle le Conseil travaille actuellement. De même, la question des domaines de compétence du Parquet européen, essentielle pour évaluer l'utilité de sa création, demeure âprement discutée dans la procédure législative concernant la proposition de directive PIF. Un désaccord majeur s'est notamment manifesté entre Parlement et Conseil¹⁵⁵ au sujet de l'inclusion de la TVA dans le champ d'application de la directive.

La Commission avait explicitement inclus ces ressources dans le domaine couvert par la directive¹⁵⁶, en s'appuyant notamment sur l'arrêt *Commission c./ Allemagne* du 15 novembre 2011 dans lequel la Cour de justice avait établi un lien direct entre la perception des recettes de la TVA par les États membres et la mise à disposition des ressources correspondantes dans le budget de l'Union européenne¹⁵⁷. Les arrêts *Åkerberg Fransson*¹⁵⁸ et *Taricco*¹⁵⁹ intervenus depuis semblent appuyer

¹⁴⁹ V. pt. 5 du Préambule de la proposition de règlement sur Eurojust.

¹⁵⁰ Article 41 de la proposition de règlement sur Eurojust.

¹⁵¹ Article 58, paragraphe 3, de la proposition de règlement portant création du Parquet européen.

¹⁵² Article 28, paragraphe 3.

¹⁵³ Article 57a, paragraphe 2, de la proposition de règlement dans sa version du 28 juillet 2016.

¹⁵⁴ M. ZWIERS, *op. cit.*, p. 475.

¹⁵⁵ Rapport sur l'état d'avancement des travaux / débat d'orientation, document du Conseil du 3 juin 2016, ST 9804 2016 INIT, pp. 1-2.

¹⁵⁶ V. pt. 4 du préambule de la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude.

¹⁵⁷ CJUE 15 nov. 2011, *Commission c./ Allemagne*, aff. C-539/09, ECLI:EU:C:2011:733, pt. 72.

¹⁵⁸ CJUE 26 févr. 2013, *Åklagaren c./ Hans Åkerberg Fransson*, aff. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105. Concernant cet arrêt, v. notamment D. RITLENG, « De l'articulation des systèmes de protection des droits fondamentaux dans l'Union », *RTD eur.*, 2013, pp. 267-292 ; D. THYM, « Separation versus Fusion - or: How to Accommodate National Autonomy and the Charter? Diverging Visions of the German Constitutional Court and the European Court of Justice », *EuConst*, vol. 3, 2013, pp. 391-419 ; J. VERVAELE, « The Application of the EU Charter of Fundamental Rights (CFR) and its Ne bis in idem Principle in the Member States of the EU », *REALaw*, 2013, pp. 113-134.

¹⁵⁹ CJUE 8 sept. 2015, *Procédure pénale c./ Ivo Taricco e.a.*, aff. C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555. Concernant cet arrêt, v. en particulier M. CAIANIELLO, « Dum Romae (et Brucsellae) Consulitur... », *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim Just.*, 2016, pp. 1-17.

cette position. L'arrêt *Åkerberg Fransson* réitère le constat relatif au lien existant entre la perception des recettes de la TVA et la mise à disposition des ressources correspondantes dans le budget de l'Union afin de motiver l'inclusion des règles nationales imposant des sanctions administratives ou pénales pour fraude à la TVA parmi les mesures mettant en œuvre le droit de l'Union européenne au sens de l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux¹⁶⁰. Dans l'arrêt *Taricco*, la Cour a affirmé que les États membres ont l'obligation de prévoir l'infliction de sanctions dissuasives et effectives en matière de fraude grave à la TVA sous peine de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union¹⁶¹, en violation de l'article 325, paragraphe 1, TFUE¹⁶².

La réaffirmation claire de l'inclusion de la fraude à la TVA parmi les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union peut être interprétée comme un signal clair envoyé au Conseil et au Parlement dans le cadre des négociations concernant la directive PIF, en particulier dans les conclusions présentées par l'avocat général Kokott¹⁶³. Prenant explicitement position contre l'interprétation de la convention PIF¹⁶⁴ retenue par le Conseil¹⁶⁵, l'avocat général plaide pour une interprétation extensive de son champ d'application¹⁶⁶. Elle s'appuie sur le lien établi dans les arrêts *Commission c./ Allemagne* et *Åkerberg Fransson* entre la perception de la TVA et les ressources de l'Union européenne pour affirmer qu'une interprétation n'incluant pas la fraude à la TVA priverait la convention de tout effet utile¹⁶⁷.

Le Conseil semble bien avoir saisi l'importance de l'arrêt *Taricco* et le message que la Cour souhaitait transmettre¹⁶⁸, cependant aucun consensus ne se dégage concernant les conséquences à en tirer. Tandis que certains États membres paraissent disposés suite à cet arrêt à inclure au moins les fraudes à la TVA les plus graves et/ou ayant une dimension transfrontalière ou liée à la criminalité organisée dans le champ d'application de la directive, d'autres maintiennent leur refus initial¹⁶⁹. Or une exclusion totale de la TVA du champ d'application de la directive PIF et donc des compétences du Parquet européen¹⁷⁰ paraîtrait à tout le moins contraire à la jurisprudence actuelle de la Cour de justice et peu justifiée au regard de l'incidence des ressources issues de la TVA sur le budget de l'Union européenne. Il est toutefois probable, compte tenu de l'état actuel des discussions au Conseil, qu'une partie des États membres refuse l'adoption d'une directive PIF incluant ce domaine.

La question des compétences matérielles du Parquet européen conduit, comme d'autres aspects essentiels des textes proposés par la Commission, à s'interroger sur la possibilité réelle d'aboutir à un accord entre tous les États membres concernés sur une telle avancée. Les questions laissées en suspens demeurent nombreuses malgré quelques progrès effectués par le Conseil, en particulier en ce qui concerne le contrôle juridictionnel du Parquet européen. Au vu des difficultés rencontrées par les États membres pour aboutir à un consensus, une coopération renforcée semble être la seule possibilité de faire aboutir cette procédure législative. La participation du Danemark est

¹⁶⁰ V. pt. 26 de l'arrêt *Åkerberg Fransson*.

¹⁶¹ V. pt. 47 de l'arrêt *Taricco*.

¹⁶² « 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. »

¹⁶³ Conclusions présentées le 30 avril 2015 dans l'affaire *Taricco*, précitée, ECLI:EU:C:2015:293.

¹⁶⁴ Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, précitée.

¹⁶⁵ Explications sur l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la convention dans le Rapport explicatif de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, approuvé par le Conseil le 26 mai 1997, JO C 191, p. 1.

¹⁶⁶ V. pts. 94-99 des conclusions de l'avocat général Kokott, sur l'arrêt CJUE, 8 sept. 2015, *Procédure pénale c./ Ivo Taricco e.a.*, op. cit.

¹⁶⁷ V. pts. 100-102., *ibid.*

¹⁶⁸ État d'avancement des travaux, document du Conseil du 24 novembre 2015, n° 14281/15, p. 2.

¹⁶⁹ Document du Conseil du 3 juin 2016, ST 9804 2016 INIT, p. 6.

¹⁷⁰ Les deux sont liés dans le document du Conseil du 3 juin 2016, précité, qui affirme p. 6 : « Il existe un accord général sur le fait que la compétence éventuelle du Parquet européen pour les infractions de fraude à la TVA ne peut découler que de la directive PIF, comme c'est le cas de la compétence pour les autres infractions relevant de la directive PIF. »

de toute manière exclue¹⁷¹, et celle du Royaume-Uni et de l'Irlande elle-même peu probable¹⁷². La coopération renforcée est envisageable à partir de neuf États membres¹⁷³. L'exemple de l'espace Schengen prouve qu'une avancée ne réunissant d'abord qu'un petit nombre d'États membres peut s'élargir jusqu'à intégrer une majorité d'entre eux¹⁷⁴. Les problèmes pratiques posés par le transfert par certains États membres seulement des compétences concernées vers un organe commun seraient toutefois susceptibles d'entraver significativement son efficacité. Le problème de la répartition des compétences entre le Parquet européen et d'autres entités telles que l'OLAF, qui n'auraient pas les mêmes limitations territoriales, deviendrait insoluble. Il en va de même de la gestion des affaires transfrontalières n'impliquant pas uniquement des États membres participant à la coopération renforcée.

La proposition de règlement présentée par la Commission européenne en 2013 répondait à des attentes exprimées de longue date et fondées sur l'insuffisance des mécanismes de coopération entre États membres auxquels l'OLAF ne constitue pas un complément suffisant. La lutte contre la fraude affectant les intérêts financiers de l'Union européenne constitue une priorité de la Commission européenne. L'institution d'un organisme supranational doté d'une direction claire et de compétences importantes paraît constituer la meilleure solution aux problèmes découlant de la situation « absurde »¹⁷⁵ dans laquelle les organisations criminelles circulent bénéficiant de l'ouverture des frontières mais où les autorités chargées de lutter contre elles demeurent confinées dans leurs territoires nationaux. L'ambition affichée par la Commission européenne, qui semble partagée par le Parlement européen, ne l'est toutefois pas par les États membres dont le travail au sein du Conseil semble avoir retiré au projet ses aspects les plus innovants sans résoudre l'ensemble des problèmes laissés en suspens par la Commission. Trois ans après la publication de la proposition de règlement, aucun consensus ne semble se dessiner. Gageons qu'un accord sera trouvé par un noyau d'États membres disposés à établir cet organisme au moyen d'une coopération renforcée, pièce supplémentaire à l'édifice d'une Europe à géométrie variable¹⁷⁶. Si tel est le cas, il reste à espérer que les mesures nécessaires seront prises pour que la complexité ainsi engendrée ne paralyse pas le Parquet européen.

¹⁷¹ En vertu du Protocole n° 22 sur la position du Danemark joint au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, auquel renvoie le pt 48 du préambule de la proposition de règlement.

¹⁷² Ces deux États membres bénéficient toutefois de la possibilité d'opérer un *opt-in* en vertu de l'article 3 du Protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

¹⁷³ Article 86, paragraphe 1, al. 3, TFUE.

¹⁷⁴ L'accord de Schengen du 14 juin 1985 n'avait été signé que par les pays du Benelux, la France et la République fédérale d'Allemagne, et concerne actuellement 22 des 28 États membres. V. J. GOEHLER, *op. cit.*, p. 197.

¹⁷⁵ Selon le qualificatif employé par le professeur Delmas-Marty, in M. DELMAS-MARTY / J.A.E. VERVAELE (dir.), *op. cit.*, p. 11.

¹⁷⁶ Tel est d'ailleurs le sens de la déclaration commune des ministres de la justice français et allemand appelant, après un nouvel échec à obtenir l'unanimité lors de la réunion du Conseil du 8 décembre 2016, à instituer le Parquet européen au moyen d'une coopération renforcée.