



**HAL**  
open science

## Le parquet européen confronté à la criminalité organisée

Hélène Christodoulou

► **To cite this version:**

Hélène Christodoulou. Le parquet européen confronté à la criminalité organisée. Annales de l'institut de criminologie et de sciences pénales Roger Merle, Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, pp.283 -298, 2022, 9782361702632. <hal-03877745>

**HAL Id: hal-03877745**

**<https://hal.science/hal-03877745v1>**

Submitted on 29 Nov 2022

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.



HAL Authorization

**TOULOUSE  
CAPITOLE**  
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de  
l'Université Toulouse 1 Capitole.

## **Le parquet européen confronté à la criminalité organisée**

**Mme HELENE CHRISTODOULOU**

**Maître de conférences**

**Institut de Recherche en Droit Européen, International et Comparé (IRDEIC)**

**Université Toulouse 1 Capitole**

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,  
contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## Le parquet européen confronté à la criminalité organisée

À la fin des années 2000, a eu lieu « l'arnaque du siècle ». Les sommes détournées en témoignent : 1,6 milliard d'euros de pertes pour la France en moins d'un an et 6 milliards pour les pays de l'Union européenne<sup>1</sup>. Communément appelée l'affaire des « Quotas Carbone », elle est le symbole de la criminalité organisée transfrontière en matière financière imposant corrélativement une réponse pénale plus seulement nationale, mais européenne.

Historiquement, le droit pénal est lié à deux principes : d'une part, de territorialité justifiant l'application exclusivement nationale des lois répressives et des jugements<sup>2</sup> et d'autre part, de souveraineté impliquant l'autorité suprême d'un État à l'intérieur de ses frontières. Ce dernier a longtemps été à l'origine de blocages quant au développement du droit pénal européen<sup>15</sup>, mais avec le temps les États membres ont dû en aliéner une part afin de faire face à une forme de criminalité inédite. Concrètement, avec l'apparition du marché unique au sein de l'Union européenne, l'ouverture des frontières et le développement des nouvelles technologies les individus ont pu circuler plus librement au même titre que les marchandises, les services, les capitaux ou encore les données et les informations<sup>3</sup>. Or cette libre circulation « ne profite pas aux seules activités légales ni aux seuls capitaux d'origine licite »<sup>4</sup>. Pour autant, si les frontières ont été ouvertes aux délinquants, elles sont longtemps restées fermées aux autorités de poursuite<sup>5</sup>. À mesure qu'émergeait le marché unique à la fin des années quatre-vingt, la criminalité organisée transfrontière ne cessait, elle aussi, de se déployer. Cette dernière est donc devenue un défi d'envergure mondiale et l'Union européenne s'est saisie de cette question après l'appel de Genève lancé le 1<sup>er</sup> octobre 1996 par sept magistrats spécialisés dans cette lutte<sup>6</sup>. Pour y faire face, elle se devait de circonscrire les contours de la criminalité organisée afin de lutter efficacement contre ce nouveau phénomène transnational. Il était d'autant plus difficile de le définir en ce que la criminalité organisée demeure polymorphe par essence. À ce titre,

---

<sup>1</sup> M. BABONNEAU, « Casse du siècle » : ouverture du procès de la fraude à la taxe carbone », D. Actualité, 3 mai 2016.

<sup>2</sup> A. HUET, « Pour une application limitée de la loi pénale étrangère », *JDI*, 1982, p. 628.

<sup>3</sup> Cour de cassation, *Le juge et la mondialisation dans la jurisprudence de la Cour de cassation*, La documentation française, étude annuelle, 2017, p. 6.

<sup>4</sup> L. FAY, *Criminalité financière et organisée dans une Europe élargie*, L'harmattan, 2012, p. 24.

<sup>5</sup> A. BERNARDI, « Europe sans frontière et droit pénal », *RSC*, 2020, p. 1 et s.

<sup>6</sup> Citer l'appel de Genève ; A. SCHERRER, A. MEGIE et V. MITSILEGAS, « La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée : entre lacunes et inquiétudes », *Cultures et conflits*, 2009, p. 91 et s. ; N. PARIS, « L'europanisation de la justice pénale au nom de la lutte contre « la criminalité organisée » dans les années 1990 : le rôle d'acteurs à la marge du processus décisionnel européen », *Cultures et conflits*, 2006, p. 79 et s.

l'Union européenne est la première organisation internationale à l'avoir fait en s'attaquant à la structure même de l'organisation criminelle plutôt qu'en visant ses seules manifestations<sup>7</sup>.

Ainsi, dès 1998, une Action commune a posé les jalons d'une incrimination européanisée<sup>8</sup> ayant, de surcroît, servi de base à la Convention de Palerme adoptée, le 12 octobre 2000, par les Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée<sup>9</sup>. Près d'une décennie plus tard l'Action commune fut abrogée par l'entrée en vigueur de la décision-cadre du 24 novembre 2008 sur la criminalité organisée<sup>10</sup>. Un certain nombre de caractéristiques y sont visées : l'organisation doit être structurée, le nombre de participants doit être supérieur à deux personnes, l'association doit être « établie dans le temps », le mode de fonctionnement implique aux participants de l'organisation « d'agir de façon concertée », un seuil de gravité quant aux infractions projetées ou commises est fixé à une peine d'au moins quatre an d'emprisonnement. Enfin, un objectif final unique et obligatoire, de nature patrimoniale, est exigé, le but étant de retirer « directement ou indirectement » un avantage financier ou un autre avantage matériel<sup>11</sup>. En outre, le législateur a repris la définition de l'« association structurée » posée par la Convention de Palerme. Ainsi, la constitution de l'organisation criminelle doit être préméditée en ce qu'elle rejette le fait du hasard et l'immédiateté de l'action. Cependant, le droit dérivé n'exige pas de « rôle formellement défini pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée »<sup>12</sup>. En somme, elle envisage paradoxalement que le groupe soit structuré par son absence<sup>13</sup>. Cette conception de l'organisation criminelle peut être rapprochée en droit interne : d'une part, de l'association de malfaiteurs qui constitue un délit obstacle permettant aux autorités de poursuite d'intervenir avant même que l'infraction ne se réalise<sup>14</sup>, mais aussi de la circonstance aggravante de bande organisée en ce que la décision-cadre impose dans ce cas aux États membres d'augmenter le *quantum* de la peine<sup>15</sup>. Ainsi, la criminalité organisée telle que définie par l'Union européenne est une notion de droit substantiel et non de droit procédural. En effet, l'Union ne vise pas une liste d'infractions permettant la mise en

---

<sup>7</sup> D. FLORE, *Droit pénal européen – Les enjeux d'une justice pénale européenne*, 2<sup>ème</sup> éd., Larcier, 2014, p. 148.

<sup>8</sup> Action commune 98/733/JAI du 21 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'UE et relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne, au Journal officiel n° L. 351 du 29 décembre 1998.

<sup>9</sup> Convention de Palerme 2004.

<sup>10</sup> Décision-cadre n° 2008/841/JAI, relative à la lutte contre la criminalité organisée, 24 oct. 2008, JOUE L. 300, 11 nov. 2008 (ci-après Décision-cadre sur la criminalité organisée).

<sup>11</sup> Art. 1 al. 2 de la décision-cadre sur la criminalité organisée.

<sup>12</sup> *Ibidem.*,

<sup>13</sup> D. FLORE, *Droit pénal européen – Les enjeux d'une justice pénale européenne*, 2<sup>ème</sup> éd., Larcier, 2014, p. 151.

<sup>14</sup> Art. 450-1 du CP qui définit l'association de malfaiteurs de droit commun.

<sup>15</sup> Art. 3 § 2 de la décision cadre sur la criminalité organisée.

œuvre d'une procédure pénale dérogatoire compte tenu de leur gravité et/ ou de leur complexité<sup>16</sup> ; elle a simplement vocation à contraindre les États membres à incriminer et punir les comportements relevant de la criminalité organisée.

Outre la création d'outils et le rapprochement des incriminations et des sanctions afin de faciliter la coopération pénale entre les autorités nationales, l'Union s'est, au même moment, dotée de ses propres organes de « première génération » pour faire face en partie à la criminalité organisée à l'image de l'Office de lutte antifraude<sup>17</sup>, d'Europol<sup>18</sup> ou encore d'Eurojust<sup>19</sup>. Toutefois, ces institutions ont un point commun : leur action demeure entravée. Elles n'ont, en effet, aucun pouvoir de contrainte et demeurent corrélativement tributaires du bon vouloir des États membres particulièrement s'agissant de la poursuite des infractions. Pour y remédier, l'idée d'un parquet européen est née dès 1997 avec le *Corpus juris*<sup>20</sup>. Dans l'exposé des motifs de cette étude universitaire commandée par la Commission européenne, les grandes organisations criminelles sont désignées comme principales responsables des fraudes communautaires<sup>21</sup>. Vingt ans plus tard, le règlement portant création de l'organe a été adopté, ancrant définitivement cette idée dans la réalité<sup>22</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2021, il recherche et poursuit les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au sein des vingt-deux États membres participants au projet. À cette fin, la Cheffe du ministère public européen, Laura Kovesi, a affirmé sa détermination : « Il me faut - il nous faut - créer ce

---

<sup>16</sup> Art. 706-73 CPP et s.

<sup>17</sup> Décision 2013/478/UE de la Commission du 27 septembre 2013 modifiant la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (ancêtre de l'UCLAF).

<sup>18</sup> Règlement (UE) 2016/ 794 du Parlement européen et du Conseil, du 24 mai 2016, relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (EUROPOL) remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAIE et 2009/268/JAI, JOUE, L 135/53, 11 mai 2016 ; Art. 88 TFUE.

<sup>19</sup> Règlement (UE), 2018/1727 du 14 nov. 2018 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, JOUE L 295/ 138, 21 nov. 2018

<sup>20</sup> M. Delmas-Marty (dir.), *Corpus Juris portant des dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997 et 2000 (dite version de Florence).

<sup>21</sup> « Sans revenir ici sur l'analyse des caractéristiques de cette criminalité, on rappellera qu'elle présente un "degré d'organisation impressionnant" et reste largement occulte, dans la mesure où elle s'intègre dans les circuits économiques par le biais de montages particulièrement complexes qui font intervenir toute une chaîne d'intermédiaires, tantôt fictifs, tantôt relevant de structures commerciales traditionnelles. S'ajoute le caractère largement international de cette criminalité qui implique parfois de très nombreux pays », M. DELMAS MARTY (dir.), *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, p. 13.

<sup>22</sup> Sur le fondement de l'article 86 TFUE ; Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, 12 oct. 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du parquet européen

parquet indépendant, efficace et courageux pour enquêter sur les fraudes et le crime organisé »<sup>23</sup>.

Dès lors, concrètement, que va changer le parquet européen dans la lutte contre la criminalité organisée au sein de l'Union ?

Même si son avènement est une avancée majeure dans la construction de l'Europe pénale, elle présente en réalité certaines limites. En effet, l'action du parquet européen dans la lutte contre la criminalité organisée apparaît à la fois particulièrement circonscrite (I) et hétérogène (II).

### **I/ L'action circonscrite du parquet européen face à la criminalité organisée**

Le parquet européen a donc été créé pour lutter notamment plus efficacement contre la criminalité organisée transnationale, mais en réalité sa compétence se révèle particulièrement limitée : tant territorialement (A) que matériellement (B).

#### A/ La circonscription territoriale de son action

Le règlement portant création du parquet européen prévoit une disposition entièrement consacrée à ses « compétences territoriale et personnelle », en visant trois hypothèses alternatives. La première concerne la compétence territoriale et suppose que les infractions relevant de la compétence de l'organe aient « été commises en totalité ou en partie sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres »<sup>24</sup>. Ainsi, le caractère transnational n'est pas exigé, mais dans les faits les organisations criminelles - pour mettre en œuvre leurs montages complexes - utilisent les frontières. Concrètement, ils préparent, planifient, conduisent ou contrôlent voire commettent l'infraction sur le territoire de différents États membres. Classiquement, si l'infraction relevant de la compétence du parquet européen est commise sur le territoire d'au moins un État membre alors l'organe sera compétent, sachant que cinq d'entre eux ont refusé de participer au projet<sup>25</sup>. Néanmoins, qu'en est-il si l'organisation criminelle

---

<sup>23</sup> Interview L. KOVESI, « La corruption est un crime très difficile à identifier », *La Croix*, 12 janv. 2021.

<sup>24</sup> Art. 23 a) du règlement.

<sup>25</sup> Le règlement a été adopté dans le cadre de la coopération renforcée, Ainsi, la Hongrie, la Pologne, l'Irlande, la Suède et le Danemark refusent à ce jour de participer au projet. Il y a, toutefois, une exception concernant la fraude à la TVA, laquelle implique qu'elle ait un lien avec au moins le territoire de deux États membres, au-delà d'entraîner un préjudice financier de plus de dix millions d'euros, art. 2 § 2 de la Directive PIF.

œuvre à la fois dans et en dehors du territoire des États membres ayant accepté l'idée d'une autorité de poursuite européenne ? À la lumière du règlement<sup>26</sup>, il suffit que des faits constitutifs de l'infraction - autrement dit qu' « une partie » du comportement infractionnel - aient lieu au sein d'un État membre participant au projet pour que l'organe se saisisse de la totalité des faits relevant de sa compétence matérielle. Partant, la compétence territoriale du parquet européen se retrouve étendue.

Outre la compétence territoriale de principe, deux compétences personnelles sont visées permettant d'étendre la compétence du parquet européen. D'une part, la compétence personnelle active<sup>27</sup> : dès lors qu'une infraction est commise, en dehors du territoire des États membres participants au projet, le parquet européen pourra être compétent si l'auteur est un ressortissant de ces États. En d'autres termes, le lieu de commission de l'infraction est indifférent, seule la nationalité de l'auteur, certainement au moment de la commission de l'infraction, compte.

D'autre part, la compétence personnelle active « titrée » : l'organe sera également compétent lorsque l'infraction a été commise « par une personne qui, au moment de l'infraction, était soumise au statut des fonctionnaires ou au régime applicable aux autres agents »<sup>28</sup>.

Néanmoins, pour ces deux compétences personnelles actives, une formule ambiguë est utilisée au sein du règlement. Elle précise que cette compétence personnelle active peut être mise en œuvre « pour autant qu'un État membre soit compétent à l'égard de ces infractions lorsqu'elles sont commises en dehors de son territoire »<sup>29</sup>. En d'autres termes, un État membre, sans savoir comment le déterminer, doit reconnaître ce chef de compétence dans son propre droit afin qu'il s'applique. Ce renvoi au droit national interroge. Faudra-t-il également que les conditions, prévues par cet État, au sujet de la compétence personnelle active soient exigées ? À titre d'illustration, en France, elle est conditionnée à la réciprocité d'incriminations, à l'existence d'une plainte préalable de la victime ou encore à la dénonciation de l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise<sup>30</sup>. Or la directive PIF harmonise les chefs de compétences sans viser de conditions particulières<sup>31</sup>. Dès lors, l'ordonnance ayant transposé le texte les a écartés pour

---

<sup>26</sup> Art. 23 a) du règlement, analogue à l'art. 113-2 al. 2 CP.

<sup>27</sup> Art. 23 b) du règlement.

<sup>28</sup> Art. 23 c) du règlement.

<sup>29</sup> Art. 23 b) et c).

<sup>30</sup> Art. 113-8 CP.

<sup>31</sup> Art. 11 § 1 b) Directive (UE) 2017/1371 du parlement européen et du conseil du 5 juill. 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'union au moyen du droit pénal (ci-après directive PIF).

se mettre en conformité avec les exigences du droit dérivé<sup>32</sup>. En somme, l'autorité de poursuite européenne sera compétente pour toutes les infractions commises sur le territoire d'au moins un État membre participant au projet ou en dehors par un ressortissant d'un de ces États ou par un fonctionnaire ou agent de l'Union européenne au moment des faits.

De surcroît, le fonctionnement de l'organe n'est pas rétroactif. Concrètement, il pourra exercer sa compétence « à l'égard de toute infraction relevant de ses attributions commises après la date d'entrée en vigueur du présent règlement »<sup>33</sup>, à savoir « le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne »<sup>34</sup>, autrement dit le 20 novembre 2017. Ainsi, toutes les infractions commises après cette date relèveront de la compétence matérielle du parquet européen. Cette prévision respectueuse du principe de la légalité pénale fera échec à sa compétence pour des faits commis antérieurement. Ces limites ne sont pas les seules, la circonscription matérielle de son action demeure encore plus significative.

#### B/ La circonscription matérielle de son action

Concernant la compétence matérielle du parquet européen, le traité de Lisbonne visait deux catégories d'infractions : en priorité, celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne<sup>35</sup> et, concomitamment ou ultérieurement à sa création, les infractions relevant de la criminalité grave transfrontière<sup>36</sup>. Néanmoins, lors de l'adoption du règlement, seule la première catégorie d'infractions a été visée. À ce titre, que revêt-elle ? Afin d'y répondre, une lecture combinée de la directive PIF et du règlement relatif au parquet européen, s'impose<sup>37</sup>.

Il devra lutter contre les fraudes portant atteinte aux ressources propres de l'Union européenne dont un seuil de gravité est posé : le préjudice financier causé doit être supérieur à dix mille euros à deux exceptions près<sup>38</sup>. En outre, alors que les États membres refusaient d'inclure la

---

<sup>32</sup> V. art. 113-14 CP introduit par l'ordonnance n° 2019-963 du 18 septembre 2019 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au moyen du droit pénal, *RSC*, 2019, 890, obs. M. Segonds.

<sup>33</sup> Art. 120 § 2 du Règlement.

<sup>34</sup> Art. 120 § 1 du Règlement.

<sup>35</sup> Art. 86 § 1 TFUE.

<sup>36</sup> Art. 86 § 4 TFUE.

<sup>37</sup> V. sur ce point : H. CHRISTODOULOU, « La protection extensible des intérêts financiers de l'Union européenne par le parquet européen », *Revue Lexbase pénal*, n° 27, 28 mai 2020 ; M. SEGONDS, « Le périmètre d'intervention du parquet européen », *AJ pén.* 2018, p. 287 et s. ; G. DUTEIL et J.-F. THONY, « Le parquet européen et la lutte contre les fraudes à la TVA », *AJ pén.* 2018, p. 290 et s. ; P. BEAUVAIS, « Le renforcement de la protection pénale des intérêts financiers de l'Union européenne », *RTD eur.* 2017, p. 875 et s.

<sup>38</sup> Art. 3, § 2 de la Directive PIF ; Art. 25 § 2 du Règlement, sauf si les répercussions du dossier à l'échelle de l'Union rendent nécessaires la compétence du parquet européen ou si les fonctionnaires ou d'autres agents de l'Union ou des membres pourraient être soupçonnés d'avoir commis l'infraction.

fraude à la TVA, en considérant qu'ils étaient les seuls à la récolter, il en allait différemment du Parlement et de la Cour de justice<sup>39</sup>. Dans un souci de compromis, le législateur a fini par reconnaître la compétence du parquet européen pour ce type de fraude - faisant perdre des milliards d'euros aux pays de l'Union<sup>40</sup> - en posant un critère de gravité et de territorialité. Ainsi, le préjudice financier doit être supérieur à dix millions d'euros et la compétence de l'organe est conditionnée à la présence d'un lien entre au moins deux États membres de l'Union européenne<sup>41</sup>. Cette insertion permet d'inclure dans la compétence matérielle du parquet européen la fraude à la TVA carrousel. Développée depuis les années soixante-dix, elle constitue une forme d'escroquerie dont la sophistication est variable. À cette fin, des sociétés éphémères sont créées au sein de différents États membres afin qu'elles exécutent des opérations, fictives ou réelles, pour être remboursées du montant de la TVA, sans l'avoir acquitté en amont. Une fois la tromperie réalisée, la société et les fonds détournés sont introuvables. Pour réussir l'opération, il faut au minimum trois sociétés ; ce type de fraude relève donc sans aucun doute de la criminalité organisée. Plus largement la délinquance financière ne peut exister sans elle et inversement<sup>42</sup>. À terme, le seuil de gravité devrait être supprimé, car les auteurs de ces montages complexes pourraient en tenir compte pour échapper à la compétence du parquet européen<sup>43</sup>. Au-delà de la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne, la directive PIF vise trois autres infractions « liées » : le blanchiment des infractions relevant de la compétence du parquet européen ; la corruption tant « active » commise par « quiconque » que « passive » réalisée par « un agent public directement ou par interposition d'un tiers » et le détournement de fonds par un agent public. Cette liste peut être élargie par le législateur européen par la mise en œuvre d'une procédure législative ordinaire.

Outre les prévisions de la directive PIF, le règlement étend la compétence du ministère public européen à deux égards<sup>44</sup>. D'une part, à celles « relatives à la participation à une organisation

---

<sup>39</sup> CJUE, 8 sept. 2015, *Taricco e.a.*, C-105/14, RTD eur. 2016. 77, obs. D. Berlin ; *ibid.* 2017. 739, étude Nicoletta Perlo ; RFDA 2018. 521, étude Henri Labayle.

<sup>40</sup> G. DUTEIL et J.-F. THONY, *Le parquet européen et la lutte contre les fraudes à la TVA*, *op. cit.*, p. 290 et s. ; V. le dernier rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 29<sup>ème</sup> rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude, (2017, COM (2018)553 final), 2017 (mettre à jour le dernier rapport).

<sup>41</sup> Art. 2 § 2 et art. 3 § 2, d) de la Directive PIF.

<sup>42</sup> M. SEGONDS, « Le périmètre d'intervention du parquet européen », AJ pénal 2018, p. 287 et s. ; M. SEGONDS, « Mafias, flux financiers et économie criminelle : la lutte contre l'économie criminelle versus criminalité organisée et/ou criminalité financière », in J.M. DILHAC, *Mondialisation : quels enjeux pour la France ? : intelligence économique, protection, défense, sécurité*, PUM.

<sup>43</sup> V. sur ce point : M. SEGONDS, « Le périmètre d'intervention du parquet européen », *op. cit.*, p. 287 et s.

<sup>44</sup> Art. 22 du règlement.

criminelle »<sup>45</sup>, en lien avec la liste d'incriminations relevant de la compétence de l'organe. Partant, le parquet européen sera compétent même si l'infraction a simplement été projetée sans être commise. Cette précision permet d'englober l'association de malfaiteurs, mais le législateur européen se veut restrictif puisque les activités criminelles de l'organisation doivent consister « essentiellement » à commettre une infraction pénale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. D'autre part, à « toute autre infraction pénale indissociablement liée » à celles relevant de la compétence du ministère public européen<sup>46</sup>. Si le règlement en fournit une définition au sein de son dispositif<sup>47</sup>, cette notion, d'origine prétorienne, apparaît insaisissable. À cette fin il retient « comme critère pertinent l'identité des faits matériels (ou des faits qui sont en substance les mêmes), compris comme l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elle dans le temps et l'espace »<sup>48</sup>. Les infractions visées pourraient donc s'avérer plus larges. La Cour de justice devrait être saisie de cette question<sup>49</sup> afin de cerner les contours de cette extension : correspond-elle à de la connexité ou à de l'indivisibilité<sup>50</sup> ? En réalité, cette distinction purement française n'a pas vraiment d'importance concernant le parquet européen, mais si une comparaison devait être opérée l'exigence par le droit dérivé d'un lien à la fois de temps et d'espace semble faire écho au caractère indivisible des faits, impliquant que « l'une des infractions est la suite nécessaire de l'autre »<sup>51</sup>.

À ce stade, la compétence du parquet européen en matière de criminalité organisée s'avère donc particulièrement restrictive. Toutefois, à la lecture du traité de Lisbonne et à l'unanimité des vingt-sept États membres, l'organe pourrait prochainement être compétent pour lutter contre la criminalité grave transfrontière<sup>52</sup>, même si des blocages politiques devraient se dresser face à cette extension de compétence. Les manifestations de cette forme de criminalités sont exhaustivement listées à l'article 83 § 1 TFUE. Il s'agit du terrorisme, de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, du trafic illicite de drogues, du trafic illicite d'armes, du blanchiment d'argent, de la corruption, de la contrefaçon de moyens de paiement, de la criminalité informatique et de la criminalité organisée. Il est surprenant de lire à la fin de cette liste « la criminalité organisée », mais en réalité elle englobe toutes les

---

<sup>45</sup> Art. 22 § 2 du règlement.

<sup>46</sup> Art. 22 § 3 du règlement.

<sup>47</sup> § 54 du dispositif du règlement.

<sup>48</sup> § 54 du dispositif du règlement.

<sup>49</sup> Art. 42 § 2 b) du règlement.

<sup>50</sup> D. BRACH-THIEL, « De la subtile distinction entre connexité et indivisibilité en droit pénal international – Cour de cassation, crim. 31 mai 2016 », *AJ pénal*, 2016, p. 487 et s.

<sup>51</sup> Crim. 15 nov. 1928.

<sup>52</sup> Art. 86 § 4 TFUE.

infractions précédemment listées et permettra aux autorités de poursuite d'intervenir en amont de la commission de l'infraction. À ce jour, plusieurs extensions sont discutées comme le terrorisme<sup>53</sup>, la corruption et le blanchiment transnationaux<sup>54</sup> ou encore la cybercriminalité<sup>55</sup>. Si le parquet européen demeure compétent pour les infractions de cette liste, qui peut d'ailleurs être étendue à l'unanimité, il jouera un véritable rôle dans la lutte contre la criminalité organisée transnationale.

Au-delà d'une action circonscrite du parquet européen, elle sera, également, hétérogène.

## **II// L'action hétérogène du parquet européen face à la criminalité organisée**

Pour rechercher voire poursuivre les auteurs d'infractions relevant de la compétence du parquet européen, les procureurs européens délégués, œuvrant directement dans les États membres, useront de normes procédurales majoritairement nationales (A) quant à leur répression devant le juge national, seul le droit interne sera applicable (B), colorant paradoxalement le nouvel organe de l'Union d'un certain souverainisme étatique.

### A/ Des mesures d'enquête majoritairement nationales

Le parquet européen « est organisé à un double niveau »<sup>56</sup>. Le niveau central est dirigé par la Cheffe du parquet, *Laura Covesi*, et composé collégalement par les vingt-deux procureurs européens, un par État, coordonnant les enquêtes et les poursuites<sup>57</sup> qui sont, quant à elles, directement mises en œuvre dans les États membres par les procureurs européens délégués, répartis dans chaque pays<sup>58</sup>. Ainsi, à quelle(s) loi(s) ces derniers sont-ils soumis ? Dans un souci de compromis, le règlement n'a pas créé une procédure pénale spéciale propre au

---

<sup>53</sup> Contrairement à l'Assemblée Nationale, le Sénat émet quelques réserves, il n'en fait pas une priorité, Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du parquet européen par M. J. BIGOT et S. JOISSAINS, 16 mai 2019, p. 57 ; Cette volonté a également été exprimée, à l'occasion de son « discours de la Sorbonne », par le Président de la République, Discours prononcé par Monsieur le Président E. Macron sur l'Europe le 26 sept. 2017 ; M. B., « Emmanuel Macron veut renforcer le parquet européen... qui n'existe pas encore », *D. actualité*, 28 sept. 2017 ; La commission européenne souhaite également une texte extention : COM (2018) 641 final du 12 septembre 2018.

<sup>54</sup> Rapport du club des juristes, *Pour un droit européen de la compliance*, Nov. 2020, p. 166 et s.

<sup>55</sup> Sénat, proposition de résolution européenne sur la lutte contre la cybercriminalité, n° 619, 9 juill. 2020 ; COM (2020) 7204 final du 15 octobre 2020.

<sup>56</sup> Art. 8 § 2 du règlement adopté.

<sup>57</sup> Art. 8, 9, 10, 11 et 12 du règlement adopté.

<sup>58</sup> Art. 8, 13 du règlement adopté ; il devrait y en avoir 140 au total, il y en a quatre en France.

fonctionnement du ministère public européen, mais opère plutôt de « gigantesques »<sup>59</sup> renvois aux droits nationaux. Dès lors, comment les vingt-deux droits nationaux cohabitent-ils ? Concrètement, le droit du procureur européen délégué en charge de l'affaire, apparaît central. Ce dernier est désigné au regard de critères hiérarchisés faisant écho à ceux du droit pénal international<sup>60</sup>. Prioritairement est visée la territorialité : « une procédure est ouverte et gérée par un procureur européen délégué de l'État membre dans lequel l'activité criminelle a lieu principalement ou, si plusieurs infractions liées relevant de la compétence du Parquet européen ont été commises, de l'État membre dans lequel la plus grande partie des infractions ont été commises »<sup>61</sup>. Or, comment le savoir d'autant plus au début de l'enquête ? En outre, sont proposées subsidiairement trois autres critères liés aux lieux : la résidence habituelle du suspect ou de la personne poursuivie, sa nationalité ou du principal préjudice financier. Simple sur le papier, cette détermination l'est difficilement en pratique, mais sera fondamentale en ce que le droit de ce procureur européen délégué en charge de l'affaire s'imposera majoritairement, créant un risque de *lex shopping* de la part du parquet européen<sup>62</sup>.

Néanmoins, si une preuve se situe en dehors de son territoire, typiquement en matière de criminalité organisée, le règlement oblige le procureur européen délégué chargé de l'affaire de se tourner vers le procureur européen délégué assistant avec qui il doit agir en « étroite coopération, en se prêtant mutuellement assistance et en se consultant régulièrement dans le cadre des affaires transfrontières »<sup>63</sup>. Ce dernier récoltera la preuve selon son propre droit national. En somme, si les auteurs ont commis des actes sur le territoire d'au moins deux États membres, plusieurs procédures pénales devront cohabiter. De surcroît, si les preuves se situent sur un État tiers au projet, une coopération judiciaire classique sera mise en œuvre avec toutes les incertitudes qu'elle suppose<sup>64</sup>.

*Quid* si le procureur européen délégué en charge de l'affaire est français<sup>65</sup> ? Il disposera d'un champ de compétence qui recoupera pour partie les investigations exercées jusqu'alors par le

---

<sup>59</sup> Art. 30 du Règlement ; Expression utilisée par J. Tricot, J. TRICOT, « Lectures analytiques guidées. Quel modèle de procédure ? », *RSC*, 2018, p. 635 et s.

<sup>60</sup> Art. 26, § 4 du règlement.

<sup>61</sup> Art. 26, § 4 du règlement.

<sup>62</sup> V. sur ce point, H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, avril 2021, § 421 et s.

<sup>63</sup> Art. 31 § 1 du règlement.

<sup>64</sup> Art. 104 du règlement ; art. 105 du règlement.

<sup>65</sup> L'étude d'impact du projet de loi relatif au parquet européen a identifié soixante à cent affaires relevant de la compétence des procureurs européens délégués français, Étude d'impact, Projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 29 janv. 2020, § 4.1.2.

procureur national financier, les juridictions interrégionales spécialisées voire dans certains cas des juridictions de droit commun<sup>66</sup>. Pour qu'ils ne soient pas paralysés dans les enquêtes et les poursuites qu'ils mèneront dans les États, la loi relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, promulguée le 24 décembre 2020, a adapté le droit interne à son avènement<sup>67</sup>.

Classiquement, il conduira, comme ses homologues nationaux, les investigations conformément à l'enquête de flagrance ou préliminaire<sup>68</sup>, voire, dans certains cas, aux enquêtes dérogatoires<sup>69</sup>. La nouveauté réside, en réalité, dans la disposition suivante prévoyant que « lorsqu'il est nécessaire soit de mettre en examen une personne ou de la placer sous le statut de témoin assisté, soit de recourir à des actes d'investigation qui ne peuvent être ordonnés qu'au cours d'une instruction, en raison de leur durée ou de leur nature, le procureur européen délégué conduit les investigations conformément aux dispositions applicables à l'instruction »<sup>70</sup>. En somme, le choix lui appartient. En droit interne, en matière de criminalité organisée des normes spécifiques octroyant d'importantes prérogatives aux autorités de poursuite sont envisagées par le code de procédure pénale. Pour encadrer ce droit dérogatoire, le législateur a établi deux listes exhaustives d'infractions permettant l'application de ce régime. Alors que la première liste - visant majoritairement sur les infractions portant atteinte aux personnes – suppose l'application de tout le régime dérogatoire<sup>71</sup>, la deuxième – concernant globalement les infractions portant atteinte aux biens – exclut, quant à elle, la garde à vue dérogatoire<sup>72</sup>. En outre, une troisième disposition vise tous les autres délits d'association de malfaiteurs et aux infractions commises en BO en permettant seulement l'application des mesures de surveillance et conservatoires dérogatoires<sup>73</sup>. S'agissant spécifiquement de la compétence matérielle du parquet européen, plusieurs infractions relèvent de la criminalité organisée à la lumière des deux dernières hypothèses<sup>74</sup>. Sont, en effet, concernées notamment : des infractions commises

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, § 1.3. 4.

<sup>67</sup> Loi n° 2020-16-72 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, *D. actualité* 7 janv. 2021, obs. H. Christodoulou, *Ibid.*, *Lamyline*, 4 janv. 2021, obs. C. Le Stum.

<sup>68</sup> Art. 696-113 du CPP inséré par la loi.

<sup>69</sup> Art. 696-127 du CPP et art. 696-128 du CPP inséré par la loi.

<sup>70</sup> Art. 696-114 du CPP inséré par la loi

<sup>71</sup> Art. 706-73 CPP.

<sup>72</sup> Art. 706-73-1 CPP.

<sup>73</sup> Art. 706-74 CPP.

<sup>74</sup> Art. 706-73-1 et 706-74 CPP.

en bande organisée comme le délit d'escroquerie<sup>75</sup>, d'abus de confiance<sup>76</sup> et de contrebande<sup>77</sup>, le blanchiment des infractions relevant de la compétence du parquet européen<sup>78</sup> ou encore les délits d'association de malfaiteurs, prévus à l'article 450-1 du code pénal, lorsqu'ils ont pour objet la préparation de l'une de ces infractions<sup>79</sup>.

Ces mesures d'enquête dérogatoires peuvent être mises en œuvre dans le cadre de l'enquête ou de l'information judiciaire, dès lors que l'infraction relève de l'une des trois hypothèses. Le choix entre ces deux phases procédurales par le parquet européen ne sera pas sans incidence sur les droits des parties. Alors que l'enquête demeure une zone obscure pour ne pas gêner les autorités de poursuites en leur imposant un certain formalisme - même si sous l'influence du droit européen elle rencontre progressivement les droits de la défense - l'instruction apparaît bien plus « garantiste »<sup>80</sup>. Partant, lorsque le procureur européen délégué choisira de mener sa procédure dans le cadre de l'instruction, les « personnes mises en examen, témoins assistés ou parties civiles »<sup>81</sup> pourront exercer l'intégralité des droits qui leur sont reconnus au cours de cette phase procédurale « en particulier le droit d'être assisté par un avocat et d'avoir accès au contenu de la procédure, de formuler une demande d'acte auprès du procureur européen délégué, de présenter une requête en annulation ou de former un recours devant la chambre de l'instruction »<sup>82</sup>. De plus, les mesures les plus attentatoires imposeront au juge de l'enquête, le juge des libertés et de la détention, de les autoriser en amont<sup>83</sup>. En réalité, les droits de la défense demeureront à géométrie variable à deux égards<sup>84</sup> : en France, par le choix laissé au procureur européen délégué quant au cadre procédural dans lequel il agira à savoir l'enquête traditionnelle ou l'instruction hybride créée exclusivement pour lui. En effet, même si les procédures tendent à converger, il existe encore trop de disparités et particulièrement dans la mise en œuvre des mesures procédurales. Or ces divergences ne s'arrêteront pas à la phase préliminaire, elles se poursuivront jusqu'au choix de la réponse pénale et même devant la juridiction de jugement.

## B/ Une répression exclusivement nationale

---

<sup>75</sup> Art. 706-73-1, 1° CPP.

<sup>76</sup> Art. 706-74 CPP.

<sup>77</sup> Art. 706-74 CPP.

<sup>78</sup> Art. 706-73-1, 3° CPP.

<sup>79</sup> Art. 706-73-1, 4° CPP.

<sup>80</sup> H. CHRISTODOULOU, « Les droits de la défense oscillants face au Parquet européen », *L'observateur de Bruxelles*, 2021/3, n° 125, p. 24 et s.

<sup>81</sup> Art. 696-129 du CPP.

<sup>82</sup> *Ibidem.*,

<sup>83</sup> Art. 696-120 et s. du CPP.

<sup>84</sup> H. CHRISTODOULOU et D. PERE, « Face au parquet européen, les droits de la défense demeureront à géométrie variable », *Le Monde*, 9 juin 2020.

Les chambres permanentes du niveau central à qui est laissé le soin de désigner le procureur européen délégué en charge de l'affaire<sup>85</sup>, en considération de critères malléables<sup>86</sup>, pourraient plus largement se livrer à un *forum shopping* au regard des facilités offertes par certains systèmes pénaux nationaux tant d'un point de vue procédural que substantiel. En effet, c'est elle qui déterminera les règles applicables concernant la poursuite et le jugement des infractions relevant de la compétence de l'autorité de poursuite européenne.

Procéduralement, en dehors des mesures d'enquêtes qui seront finalement plurielles, qu'en sera-t-il de la prescription de l'action publique des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne ? Dès 1997, le *Corpus juris* préconisait d'eupéaniser les délais de prescription afin qu'ils soient suffisamment longs, mais aussi de les uniformiser pour que l'égalité entre les justiciables soit maintenue, les délais de prescription étant variables d'un État membre à l'autre<sup>87</sup>. Or l'instrument sur lequel repose la directive PIF lui permet simplement de fixer les objectifs tout en laissant une marge de manœuvre considérable aux États membres quant aux moyens mis en œuvre pour y arriver. Cette dernière envisage concrètement pour les infractions punies d'au moins quatre ans d'emprisonnement, un délai de prescription de minimum cinq ans<sup>88</sup>, mais elle se contredit en suivant au regard d'une dérogation qui permet même aux législateurs nationaux d'abaisser le seuil à trois ans<sup>89</sup>. En effet, elle ne pose que des règles minimales : les États ne peuvent pas aller en dessous, ils peuvent simplement les suivre, voire les dépasser. Ainsi, les disparités demeureront en fonction de la politique pénale de chaque pays. Partant, en fonction du procureur européen délégué en charge de l'affaire saisie, la prescription de l'action publique d'une infraction sera plus ou moins longue, ce à quoi il faudrait rapidement remédier par souci d'égalité entre les justiciables européens. Il en est de même concernant la mise en œuvre des alternatives aux poursuites puisqu'elle dépendra étonnement des droits nationaux<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Art. 26 § 3 du règlement.

<sup>86</sup> Art. 26 § 4 du règlement.

<sup>87</sup> Commentaire de l'art. 22 de la première version du *Corpus juris* ; Sénat, *Étude de législation comparée — Les actes interruptifs de la prescription*, n° 270, juin 2016.

<sup>88</sup> Art. 12 § 2 de la directive PIF

<sup>89</sup> Art. 12 § 3 de la directive PIF

<sup>90</sup> H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, *op.cit.*, § 348.

Substantiellement, le même problème se pose. Le choix de la juridiction de jugement est fondamental en ce qu'il déterminera le droit national applicable par l'autorité juridictionnelle au regard de la solidarité des compétences législatives et juridictionnelles qui existe en droit pénal international. En effet, depuis l'origine du projet il n'est pas question de créer une cour pénale de l'Union européenne<sup>91</sup>. Le Traité a même ancré ce refus en rappelant explicitement la compétence des juges nationaux quant au jugement des infractions poursuivies par le parquet européen<sup>92</sup>. Plusieurs difficultés se posent : tant au regard de l'admissibilité des preuves par la juridiction - alors qu'elles seront dans le cadre d'enquêtes transfrontières récoltées sur le territoire de différents États membres<sup>93</sup> - que du *quantum* des peines. À ce titre, même si la directive PIF harmonise les peines, il ne s'agit que d'un « trompe-l'œil »<sup>94</sup>. Des peines minimums sont envisagées certes, mais les États membres sont toujours libres d'aller au-delà<sup>95</sup>. Cette répression qui sera encore une fois à géométrie variable aura tendance à maintenir les paradis pénaux déjà existants pour les délinquants. En effet, deux grands courants se dessinent en Europe : d'un côté, les États inspirés par des considérations de prévention et de réinsertion ; de l'autre ceux qui semblent plutôt influencés par des visions rétributives et sécuritaires<sup>96</sup>. Certains systèmes ont une conception assez souple de la proportionnalité des peines en permettant un cumul illimité ayant pour effet de dépasser la durée d'une vie humaine<sup>97</sup>. Partant, les criminels feront en sorte d'œuvrer pour que les droits nationaux les moins sévères s'appliquent et le parquet européen n'y changera rien.

En droit interne, que l'infraction poursuivie par le parquet européen relève de la criminalité organisée ou non, le tribunal judiciaire de Paris sera seul compétent pour les juger<sup>98</sup>. Or cette spécialisation juridictionnelle, apparaissant pourtant nécessaire au regard de la particularité du

---

<sup>91</sup> Néanmoins certains ont proposé cette idée antérieurement à l'idée de créer un parquet européen : P. BOUZAT, « Propositions pour la constitution d'une Cour pénale européenne », *RIDP*, 1967, p. 179 ; Interview de M. François Mitterrand, Président de la République, au journal télévisé de TF1, notamment sur les mesures antiterroristes, Paris, mardi 17 août 1982 ; B. LE GENDRE, « Le projet français de tribunal communautaire. L'Europe judiciaire à petits pas », *Le Monde*, 27 octobre 1982 ; P. CASSIA, *Robert Badinter, un juriste en politique*, Fayard, 2009, pp. 462-463.

<sup>92</sup> Art. 86 § 2 TFUE.

<sup>93</sup> H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, *op.cit.*, § 542.

<sup>94</sup> Expression régulièrement utilisée par Daniel Flore.

<sup>95</sup> Art. 7 de la directive PIF

<sup>96</sup> E. LAMBERT-ABDELGAWAD, « Tentative de modélisation », in M. DELMAS-MARTY et al., *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, Société de législation comparée, 2003, p. 433 et s.

<sup>97</sup> E. BACIGALUP, « L'exécution des peines », in M. DELMAS-MARTY et al., *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>98</sup> Art. L. 211-19 COJ inséré par la loi.

contentieux concerné, n'est pas le choix opéré par tous les États membres comme en Allemagne<sup>99</sup>.

En somme, cette première autorité de poursuite devait dépasser la coopération judiciaire classique, mais elle ne le pourra tant qu'il n'y aura pas suffisamment de convergences entre les droits nationaux voire la création d'un système autonome purement européen allant de la recherche des infractions jusqu'à leur jugement<sup>100</sup>. Or dans ces conditions, la criminalité organisée transfrontière a encore de beaux jours devant elle.

---

<sup>99</sup> H. CHRISTODOULOU et J.-M. SCHNEIDER, « La réception du règlement portant création du parquet européen par les législateurs allemand et français », RSC n°3, 2021.

<sup>100</sup> Pour cette proposition, V. notre thèse : H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, op. cit., Partie 2.

