

Le Parquet européen – Vers une meilleure protection des intérêts financiers de l'Union européenne ? Perspectives luxembourgeoises

Guillaume THOMANN

Avocat à la Cour à Luxembourg

NautaDutilh Avocats Luxembourg

Bertrand GUITTET

NautaDutilh Avocats Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	15
2. Contexte et enjeux	15
3. Entrée en vigueur et mise en œuvre	16
3.1. Compétence temporelle	16
3.2. Compétence territoriale	16
3.3. Compétence matérielle et infractions visées	16
4. Fonctionnement et structure	18
4.1. Composition et fonctionnement	18
4.2. Des compétences partagées	18
4.3. Garanties d'indépendance	19
4.4. Garanties procédurales	19
5. Principaux apports	20
6. Impacts pratiques au Luxembourg	21
7. Critiques	21
8. Perspectives d'évolution	22
9. Conclusion	22

1. Introduction

Le 31 octobre 2017 a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le Règlement (UE) 2017/1939 (le « **Règlement** »)¹ instituant une nouvelle autorité de poursuite européenne : le Parquet européen (le « **Parquet** »). Sa mission sera de rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices d'infractions financières allant à l'encontre des intérêts de l'Union européenne et définies par la directive (UE) 2017/1371 (la « **Directive** »)².

Afin de comprendre l'intérêt de cette nouvelle autorité judiciaire européenne, il convient de rappeler le contexte et les enjeux relatifs à son élaboration. Il s'agira ensuite d'apprécier son fonctionnement et sa structure. Ceci nous permettra d'envisager les apports de cette nouvelle autorité de poursuite européenne par rapport au cadre juridique antérieur. Enfin, les

impacts pratiques au Luxembourg et les critiques relatives à cette institution nous mèneront à envisager les perspectives d'évolution de ce nouvel organe.

2. Contexte et enjeux

L'idée de créer un parquet européen remonte à une étude commandée par le Parlement européen à la fin des années 1990, qui soulignait l'importance de se doter au niveau communautaire d'un droit pénal spécialement consacré aux infractions portant préjudice aux intérêts financiers des Communautés³. La réflexion s'est poursuivie jusqu'à la rédaction de l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne au moment du processus de réforme des traités, lequel permet aux États membres de l'UE d'adopter un règlement mettant en place un parquet européen compétent en matière d'infractions pénales financières portant atteinte aux intérêts de l'Union européenne (l'« **UE** »).

La création du Parquet répond aux difficultés rencontrées par l'UE et ses États membres à lutter efficacement contre les cas complexes de fraudes qui affectent les fonds structurels et le budget de l'UE, et particulièrement les fraudes transfrontalières à la TVA.

La TVA constitue en effet une source essentielle de recettes au sein de l'UE, qui représentait en 2015 plus de 1 000 milliards d'euros, c'est-à-dire 7 % du PIB de l'UE. Or, selon la Commission européenne (la « **Commission** »), chaque année, plus de 150 milliards d'euros de TVA ne sont pas collectés, et d'après les estimations, près de 50 milliards d'euros sont détournés principalement par la voie de fraudes à la TVA transfrontalière mises en place par des organisations

1. Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, *J.O.U.E.*, L.283, 31 octobre 2017, pp. 1 à 17.

2. Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, *J.O.U.E.*, L.198/29, 28 juillet 2017.

3. M. BERGER, « Le Parquet européen – un nouvel acteur au sein du système judiciaire de l'Union européenne », *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015) : liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruylant, 2015, pp. 89 à 98.

criminelles⁴. En sus de la fraude au système de TVA, les États membres ont détecté et signalé à la Commission des irrégularités frauduleuses d'un montant total d'environ 638 millions d'euros en 2015⁵.

Partant de ces données, le Conseil de l'UE (le « Conseil ») constate que la situation dans laquelle les autorités nationales de chaque État membre sont exclusivement compétentes pour engager des poursuites pénales contre les auteurs de ces infractions et leurs complices ne permet pas de protéger utilement les intérêts financiers de l'UE⁶.

Selon la Commission, les enquêteurs et les procureurs nationaux en matière pénale n'auraient pas à leur disposition les moyens et les outils suffisants pour agir le plus rapidement et efficacement possible dans le cadre d'affaires transfrontalières⁷. S'y ajoutent les limites posées par la barrière de la langue, les particularismes procéduraux locaux et les politiques pénales nationales de chaque État membre. Il en résulte qu'à la suite d'une transmission par l'Office européen de lutte antifraude (l'« OLAF ») d'informations relatives à une infraction affectant les intérêts financiers de l'UE, seul 1 cas sur 5 débouche sur une condamnation devant les autorités judiciaires des États membres concernés⁸.

Dès lors, afin d'armer l'UE contre ces infractions qui lui causent chaque année un important préjudice financier, il fallait instituer un organe à l'échelle européenne capable de diligenter des enquêtes et d'effectuer des actes de poursuite en exerçant l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres.

3. Entrée en vigueur et mise en œuvre

Le texte définitif du Règlement comprenant 120 articles a été adopté le 12 octobre 2017 par le Conseil Justice et Affaires intérieures composé des ministres de la Justice et de l'Intérieur de tous les États membres de l'UE.

3.1. Compétence temporelle

Le Règlement entrant en vigueur 20 jours après la date de sa publication au Journal officiel de l'UE, c'est à dire le 31 octobre 2017, le Parquet est compétent à l'égard de toute infraction relevant de ses attributions commise à partir du 20 novembre 2017.

Néanmoins, à partir du moment où le Parquet aura été mis en place, il ne pourra assumer ses fonctions d'enquête et de poursuite qu'à partir d'une date qui sera fixée par une décision de la Commission publiée au Journal officiel de l'UE. Cette date devra être fixée au plus tôt dans les trois ans suivant la date d'entrée en vigueur du Règlement. Le Parquet n'exercera donc ces fonctions qu'à partir du 20 novembre 2020 dans le meilleur des cas⁹.

3.2. Compétence territoriale

Le Règlement n'est pas applicable sur l'ensemble du territoire de l'UE. L'absence d'unanimité entre les 28 États membres a en effet ouvert la voie à une coopération renforcée entre les 20 États membres ayant accepté la mise en place du Parquet¹⁰. Les autres États membres peuvent toutefois se joindre à la coopération à tout moment.

Le Parquet sera compétent dès lors que des infractions pénales visées par la Directive auront été commises¹¹ :

- en totalité ou en partie sur le territoire d'un ou plusieurs États membres ;
- par un ressortissant d'un État membre, pour autant qu'un État membre soit compétent à l'égard de l'infraction lorsqu'elle est commise en dehors de son territoire ;
- sur le territoire d'un État tiers par un agent public, pour autant qu'un État membre soit compétent à l'égard de l'infraction lorsqu'elle est commise en dehors de son territoire.

3.3. Compétence matérielle et infractions visées

3.3.1. Compétence matérielle générale

Le Parquet sera compétent pour rechercher, enquêter, poursuivre et renvoyer en jugement devant les juridictions nationales compétentes les auteurs et complices d'infractions pénales financières telles que définies dans la Directive et ce, même lorsque les comportements délictuels visés ne sont pas considérés comme tels dans les droits internes des États membres¹².

La compétence *ratione valoris* du Parquet reste limitée aux préjudices causés aux intérêts financiers de l'UE supérieurs ou égaux à 10 000 EUR. En effet, les rédacteurs du Règlement ont considéré que sa compétence devait être limitée aux affaires complexes,

4. Commission européenne, « La Commission européenne propose une réforme en profondeur du système de TVA de l'Union », Communiqué de presse, 4 octobre 2017.

5. Commission européenne, « La Commission se félicite de la décision, prise par 20 États membres, de mettre en place le parquet européen », Communiqué de presse, 8 juin 2017.

6. Considérant (12) du Règlement.

7. Commission européenne, *ibid.*, Communiqué de presse, 8 juin 2017.

8. Commission européenne, « Chaque euro compte – Foire aux questions sur le Parquet européen », Mémo, 17 juillet 2013.

9. Art. 120 du Règlement.

10. Le Règlement a été accepté par : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

11. Art. 23 du Règlement.

12. Art. 22 du Règlement.

ayant un minimum d'importance et une incidence suffisante sur le budget et les fonds de l'UE.

Cependant, pour les fraudes en matière de TVA, le Parquet ne sera compétent que pour les actes ou omissions qui :

- ont un lien avec le territoire de deux États membres ou plus ; et
- qui entraînent un préjudice d'un montant total d'au moins 10 millions d'euros¹³.

La compétence du Parquet pourra malgré tout être retenue pour les infractions causant un préjudice financier inférieur à 10 000 EUR dès lors que cela sera justifié par des circonstances particulières et notamment par :

- les répercussions du dossier à l'échelle européenne ;
- la statut de fonctionnaire ou d'agent de l'UE des personnes soupçonnées d'avoir commis l'infraction¹⁴.

3.3.2. Détail des infractions visées

D'une manière générale, pourront être poursuivis les auteurs de fraudes financières, de détournements de fonds et particulièrement de subventions européennes, de blanchiment de capitaux et de corruption d'agents publics nationaux et de l'UE. Les poursuites seront susceptibles de s'étendre aux auteurs d'infractions qui leur sont indissociablement liées et aux complices de ces infractions¹⁵. La Directive, à laquelle renvoie l'article 22, § 1^{er}, du Règlement, détaille ces infractions.

Seront considérés comme une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, tout acte ou omission intentionnels, relatifs :

- à la production de documents faux, incomplets ou inexacts ou de fausses déclarations ayant pour effet le détournement ou la rétention indue de fonds ou d'avoirs provenant du budget de l'UE ou gérés par elle ou la diminution illégale des ressources desdits budgets ;
- à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant les mêmes effets ;
- au détournement de fonds, d'avoirs ou d'avantages à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été accordés ;
- à la présentation de déclarations relatives à la TVA, apparemment correctes, mais en réalité dans le but de dissimuler frauduleusement une absence de paiement ou créer illégitimement un droit à remboursement de TVA ;

en matière :

- de dépenses non liées à la passation de marchés publics ;
- de dépenses relatives aux marchés publics ;
- de recettes autres que celles issues des ressources propres provenant de la TVA ;
- de recettes issues de ressources propres provenant de la TVA.

La notion de fraude est donc entendue largement et couvre une multitude de comportements susceptibles de relever de la compétence du Parquet. À noter, que les fraudes à la TVA sont particulièrement visées par la Directive, étant sources d'importants préjudices financiers pour l'UE. Ce sont notamment les systèmes de fraude carrousel à la TVA qui sont concernés et qui font l'objet d'un paragraphe spécifique au sein de la Directive¹⁶.

Pour rappel, la fraude carrousel consiste à créer des droits de déduction fictifs, par l'intermédiaire de sociétés-écrans. Le fraudeur va créer une société S1 dans un État membre de l'UE, qui va acheter un bien hors taxe à une société S2 établie dans un autre pays de l'UE sous forme d'une livraison intracommunautaire. La société S1 va ensuite revendre le bien à une société tierce S3, établie dans le même État membre, à qui sera facturée la TVA, sans pour autant qu'elle soit déclarée ou acquittée par S1. La société S3 pourra réclamer au Trésor le remboursement de la taxe qui lui aura été facturée par S1. De son côté, la société S1, qui, ayant collecté la TVA, doit normalement s'acquitter de son montant au Trésor, va disparaître, ce qui rendra difficile voire impossible la perception de la taxe, alors que le client (la société S3) l'aura déduite ou en demandera le remboursement. En pratique le schéma peut être plus complexe et de nombreuses sociétés-écrans peuvent s'y ajouter ; l'imagination des fraudeurs étant sans limite¹⁷.

Ensuite, relève de la compétence du Parquet le blanchiment, tel que décrit à l'article 1, § 3, de la Directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, des capitaux provenant des infractions soumises à la compétence du Parquet.

La compétence du Parquet s'étend également aux infractions intentionnelles de corruption passive et de corruption active d'agents publics nationaux ou de l'UE.

Est visé en outre le détournement par un agent public de fonds ou d'avoirs dont il a la gestion, en les engageant, les dépensant ou se les appropriant d'une manière contraire aux fins prévues pour ces derniers,

13. Art. 22 du Règlement renvoyant à l'art 3, § 2, d), de la Directive.

14. Art. 25, § 2, du Règlement.

15. Titre II et III de la Directive.

16. Art. 3, § 2, d), iii), de la Directive.

17. D. URY, « La fraude carrousel TVA », *Revue française de comptabilité*, n° 491, octobre 2015, pp. 3 et s.

dans l'intention de porter atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Pour rappel, la transposition de la Directive par les autorités nationales imposera aux États membres d'adopter et de publier officiellement, au plus tard le 6 juillet 2019, des sanctions pénales pour l'ensemble de ces actes¹⁸.

Enfin, la compétence du Parquet s'étend aux auteurs et complices d'infractions « *indissociablement liées* ». Nous verrons à ce titre que cette référence est source de critiques en raison de son caractère laconique.

4. Fonctionnement et structure

4.1. Composition et fonctionnement

Le Parquet sera basé à Luxembourg. Il sera un organe indivisible de l'UE, fonctionnant comme un parquet unique, mais sa structure sera décentralisée.

À Luxembourg, un bureau central organisé autour du chef du Parquet assumera la responsabilité générale de l'institution et sa supervision. Un Collège sera chargé du suivi général des activités du Parquet et des chambres permanentes contrôleront et dirigeront les enquêtes et poursuites menées, afin de garantir une politique pénale cohérente dans les États membres. Elles seront également chargées de décider de l'État membre devant lequel devront s'exercer les poursuites après la clôture de l'enquête. À ce titre, 20 procureurs européens (un par État membre participant) seront en charge, au nom de la chambre permanente dont ils dépendent, de surveiller les enquêtes et les poursuites opérées au niveau décentralisé.

Au niveau décentralisé, des procureurs européens délégués affectés dans les États membres participants seront nommés par le Collège du Parquet, sur désignation faite par leur État membre d'origine et proposition du chef du Parquet. Ces procureurs délégués seront choisis parmi les membres actifs du ministère public ou du corps judiciaire de l'État membre qui les a désignés. Ils devront agir au nom du Parquet conformément aux dispositions du Règlement et la législation de l'État membre compétent.

En pratique, ils seront chargés d'effectuer les actes d'enquête et les poursuites dans leur État membre, conformément au droit interne, et devront suivre les orientations et instructions de la chambre permanente chargée de l'affaire au niveau central. Ils seront responsables de la mise en état des affaires et disposeront notamment du pouvoir de présenter des arguments à l'audience, de prendre part à l'obtention des

moyens de preuve et d'exercer les voies de recours existantes conformément au droit national. Ils exerceront donc les fonctions de procureur devant les juges nationaux compétents¹⁹.

4.2. Des compétences partagées

Le Règlement prévoit un système de compétences partagées entre le Parquet et les autorités nationales concernées par l'affaire.

Tout d'abord, les autorités judiciaires nationales normalement compétentes en vertu du droit interne seront dans l'obligation d'avertir le Parquet de tout comportement délictueux entrant dans le chef de sa compétence et dont elles auraient eu connaissance. Elles devront également signaler au Parquet l'ouverture d'enquêtes susceptibles de rentrer dans le ressort de sa compétence. À charge ensuite pour le Parquet de vérifier si les conditions temporelles, territoriales et matérielles de sa compétence sont réunies.

Le Parquet pourra exercer sa compétence de deux manières :

- soit de lui-même, en ouvrant une enquête et en engageant ensuite des poursuites devant les autorités nationales compétentes conformément aux règles de rattachement prévues par le Règlement, une fois que l'enquête aura révélé des faits constitutifs d'une infraction pénale rentrant dans le chef de sa compétence²⁰ ;
- soit en exerçant son droit d'évocation après avoir reçu des informations sur une procédure ouverte dans un État membre. Dans ce cas, les autorités judiciaires devront lui transmettre l'ensemble du dossier et ne pourront plus procéder à de nouveaux actes d'instruction portant sur la même infraction²¹.

À noter que le Parquet pourra être informé également par des lanceurs d'alertes, ce qui engage les États membres participants à prévoir des procédures facilitant le signalement d'infractions éventuelles relevant de sa compétence et des règles relatives à la protection des personnes qui dénoncent ces infractions²².

Ensuite, les actes d'enquête resteront exécutés par les autorités policières et judiciaires nationales, et elles seules auront le pouvoir d'interpeller les auteurs d'infractions relevant de la compétence du Parquet. Cependant, celles-ci agiront désormais sur demande et suivant les instructions du Parquet.

Enfin, les actions du Parquet seront susceptibles de recours devant le juge national compétent. L'autorité judiciaire nationale sera également la seule à pouvoir autoriser les mesures d'enquête demandées par le

18. Art. 17 de la Directive.

19. Art. 13 du Règlement.

20. Art. 26 du Règlement.

21. Art. 27 du Règlement.

22. Considérant 50 du Règlement.

Parquet, ainsi que toutes mesures individuelles à l'encontre d'un suspect, dès lors que le droit interne de l'État membre prévoit une telle autorisation préalable. Par conséquent, si la mesure d'enquête est définitivement refusée par les autorités judiciaires nationales et que toutes les voies de recours sont épuisées, le procureur européen délégué chargé de l'affaire devra retirer la demande ou l'ordonnance requérant cette mesure d'enquête²³.

4.3. Garanties d'indépendance

Le statut et l'indépendance du parquet sont sources d'ambiguïtés. À la fois membres de l'autorité judiciaire et donc structurellement indépendants, ils sont pourtant placés sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques, et sous l'autorité du ministre de la Justice²⁴. De cette situation, la question de l'indépendance de droit ou de fait des magistrats du ministère public est fréquemment soulevée²⁵.

En l'espèce, pour le Parquet, il y avait un risque de dépendance éventuelle des procureurs européens aux organes et institutions de l'UE d'une part et/ou à leurs États membres d'origine d'autre part. Le Règlement a donc mis en place des garde-fous institutionnels afin de garantir l'indépendance du Parquet et la séparation des pouvoirs, et ainsi écarter toute suspicion de dépendance²⁶.

Le Parquet devra agir dans l'intérêt de l'UE prise dans son ensemble. Il ne pourra solliciter ou accepter aucune instruction d'organes extérieurs. Les autres instances et organismes de l'UE et ses États membres devront respecter son indépendance et ne devront en aucune façon tenter d'influencer l'exercice de ses fonctions d'enquête et de poursuite.

L'indépendance structurelle du Parquet est également assurée en ce qu'il ne sera pas intégré dans une autre institution ou service de l'UE. Quant à l'indépendance des membres du Parquet, elle sera garantie par les dispositions du Règlement organisant leur statut et notamment le processus régissant leur révocation.

Le chef du Parquet assumera la responsabilité de l'organe et en répondra devant le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Ces derniers pourront saisir la Cour de justice de l'UE afin de le révoquer, notamment en cas de faute grave²⁷. Cette procédure sera également applicable pour la révocation des procureurs européens²⁸. Il faut ajouter que le mandat de 7 ans du chef du Parquet n'est pas renouvelable, ce qui

garantit que son action ne sera pas commandée par un objectif de réélection.

En outre, pour les procureurs européens à Luxembourg et les procureurs délégués dans les États membres, le Règlement prévoit expressément qu'ils devront offrir toutes les garanties d'indépendance²⁹. Cette indépendance des procureurs européens délégués est renforcée au moment de la prise de sanctions pour des raisons liées aux responsabilités qu'ils exercent au titre du Règlement. Ces derniers ne pourront pas être révoqués en qualité de procureurs nationaux par les autorités nationales compétentes ou soumis à des sanctions disciplinaires par ces dernières sans le consentement du chef du Parquet³⁰. Un État membre participant pourra cependant sanctionner l'un de ses procureurs nationaux affecté au Parquet pour des motifs objectifs, détachés de ses fonctions de membre du Parquet, en informant préalablement le chef du Parquet.

Enfin, pour assurer la pleine autonomie et l'indépendance du Parquet, il sera doté d'un budget propre qui sera alimenté pour l'essentiel par une contribution du budget de l'UE³¹.

Tous ces éléments démontrent que le Parquet sera en principe détaché des politiques nationales et de l'UE. Tant l'indépendance structurelle de l'organe que l'indépendance personnelle de ses membres est assurée. Ceci conforte la légitimité de l'institution, qui ne devra agir qu'au nom de l'UE, et seulement pour protéger les intérêts de cette dernière.

À titre de conclusion, l'on pourra cependant noter que les intérêts financiers de l'UE étant éminemment liés à sa politique économique, financière et sociale, agir en défense de ses intérêts financiers revient *in fine* à agir afin de protéger l'efficacité de sa politique. Dès lors, malgré les garde-fous d'indépendance posés par le Règlement, par la nature même de sa fonction, le Parquet reste lié à la politique de l'UE.

4.4. Garanties procédurales

Le Règlement comporte un chapitre entier consacré aux garanties procédurales et aux droits accordés aux suspects et aux personnes poursuivies³².

Le Règlement garantit le respect plein et entier des principes reconnus en particulier par la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Ceci offre un niveau élevé de protection des droits fondamentaux des particuliers et des personnes morales concernés par des

23. Considérant 72 et art. 31, § 3, du Règlement.

24. Voir par exemple au Luxembourg l'article 70 de la Loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, telle que modifiée par la Loi du 27 juillet 1997.

25. Voir en ce sens les décisions suivantes : Cour eur. D.H., arrêt Medvedyev c/ France, 29 octobre 2010 et Cour eur. D.H., arrêt Moulin c/ France, 23 novembre 2010.

26. Considérant 16 du Règlement.

27. Art. 14, § 5, du Règlement.

28. Art. 16, § 5, du Règlement.

29. Art. 16, § 1^{er}, b) et 17, § 2, du Règlement.

30. Art. 17, § 4, du Règlement.

31. Voir chapitre IX du Règlement.

32. Voir chapitre IV du Règlement.

enquêtes ou des poursuites relatives à des infractions rentrant dans le chef de compétence du Parquet³³.

Aux droits et garanties prévus par la Charte des droits fondamentaux s'ajoutent ceux reconnus par la législation de l'UE depuis 2010. En ce sens, l'article 41 du Règlement liste expressément les droits reconnus aux individus concernés par l'action du Parquet. Sont par exemple garantis le droit à l'interprétation et à la traduction, le droit à l'information et l'accès aux pièces du dossier, le droit à un avocat et de communiquer avec des tiers en cas de détention, le droit de garder le silence ou encore le droit à l'aide juridictionnelle.

Le suspect et la personne poursuivie jouissent également des droits et garanties procédurales qui leur sont reconnus par le droit interne de l'État membre où se déroule la procédure.

5. Principaux apports

Avant l'entrée en vigueur du Règlement, les infractions financières étaient poursuivies séparément au sein de chaque État membre. Chaque État membre était compétent pour diligenter des enquêtes et exercer des poursuites à l'encontre des auteurs des infractions visées désormais par le Règlement, dès lors que l'infraction relevait de sa compétence. Cette compétence s'arrêtait cependant aux frontières nationales. De cette fragmentation des compétences en résultait un manque de coordination dans le traitement des affaires, ce qui avait pour conséquence un faible taux de succès des poursuites.

La création du Parquet permet dorénavant de centraliser les compétences en matière de fraude et d'infractions pénales financières autour d'un seul organe. Le Parquet sera la seule autorité compétente pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions portant atteinte au budget de l'UE. Toutes les affaires complexes ayant une dimension transfrontalière pourront être coordonnées et traitées par le Parquet. Ce dernier devra être considéré comme un organe unique exerçant sa compétence sur l'ensemble du territoire de l'UE, ce qui permettra de remédier aux limitations territoriales de compétence des autorités nationales³⁴. L'UE sera alors considérée comme un seul et unique territoire au sein duquel un parquet unique pourra exercer ses pouvoirs de façon autonome.

L'instauration du Parquet favorise également l'harmonisation des comportements face aux infractions

financières, ce qui assurera une véritable politique européenne commune en matière d'enquêtes et de poursuites³⁵. Quant à l'efficacité des enquêtes, elle sera garantie en outre par la possibilité de produire dans une procédure ouverte dans un État membre participant, les preuves recueillies légalement dans un autre État membre participant³⁶.

Surtout, la création du Parquet permet de surmonter la barrière de la langue et des particularismes procéduraux locaux, obstacles majeurs limitant les rapports entre les autorités nationales enquêtant ou jugeant des mêmes faits. Grâce à la présence de procureurs européens délégués dans les États membres dont ils sont ressortissants, le Parquet pourra accéder directement à l'expertise de professionnels du droit ayant une connaissance approfondie de leur système judiciaire, de la langue locale, des procédures judiciaires et de la pratique des tribunaux. Ainsi, l'organe central du Parquet pourra coordonner et traiter plus facilement les affaires complexes revêtant une dimension transfrontalière et les procédures ouvertes dans divers États.

La structure du Parquet permettra également des prises de décisions rapides dans le cadre des enquêtes et des poursuites pénales, car elle assurera notamment une étroite coopération entre les procureurs délégués. Ceux-ci pourront se prêter mutuellement assistance et se consulter régulièrement, lorsque, par exemple, une mesure judiciaire devra être prise dans un État membre autre que celui du procureur européen délégué chargé de l'affaire.

Ensuite, la création du Parquet offre un outil supplémentaire à l'UE assurant une lutte efficace contre les infractions financières portant atteinte à ses finances. Le Parquet, loin de remplacer les organismes déjà en place, entretiendra une coopération et des relations étroites avec eux.

Les organismes de l'UE actuellement actifs en matière pénale et judiciaire, à savoir l'OLAF, Eurojust (l'Unité de coopération judiciaire de l'UE) et Europol (l'Office européen de police), n'ont pas, à ce jour, les compétences pour mener des enquêtes judiciaires et poursuivre les auteurs d'infractions financières devant les autorités compétentes. Et même si l'OLAF est chargé d'enquêter sur ces infractions, ses pouvoirs se limitent aux enquêtes administratives, dont il ne peut que transmettre les résultats aux autorités judiciaires nationales compétentes. Or, jusqu'ici un grand nombre des recommandations de l'OLAF faites aux autorités judiciaires nationales ne sont pas suivies

33. P. DUFOURQ, « Précisions sur le nouveau parquet européen », Dalloz actualité, 20 juin 2017.

34. Commission européenne, *op. cit.*, Mémo, 17 juillet 2013.

35. Commission européenne, *op. cit.*, Communiqué de presse, 8 juin 2017.

36. Considérant 80 du Règlement.

d'effet. Le Parquet va donc pouvoir y remédier en donnant lui-même suite aux informations récoltées par l'OLAF dans le cadre de ses enquêtes.

L'OLAF continuera d'exercer sa mission d'enquêtes administratives relatives à des fraudes et de contrôle des fautes graves commises par le personnel des institutions de l'UE. Cette mission se poursuivra également en lien avec les États membres ne participant pas à la création du Parquet. Dans le cadre de la mise en place du Parquet, lorsque celui-ci ouvrira une enquête, l'OLAF pourra être contacté pour soutenir ou compléter l'action du Parquet, en lui fournissant par exemple des informations, des analyses et des expertises ou en conduisant des enquêtes administratives. À ce titre, le Parquet pourra accéder indirectement aux informations figurant dans les systèmes de l'OLAF, en utilisant un système de concordance/non-concordance qui permettra d'établir des correspondances entre les dossiers des deux institutions³⁷. Lorsque le Parquet n'ouvrira pas d'enquête, l'OLAF pourra exercer sa compétence et obtenir des informations auprès de celui-ci afin d'envisager des mesures appropriées conformément à son mandat.

Vis-à-vis d'Eurojust, les deux organes pourront participer tous les deux au traitement des comportements visés par le Règlement. Eurojust conservera sa fonction d'aide aux autorités nationales chargées des enquêtes et de coordination des affaires transfrontalières et garantira désormais la coordination des enquêtes relevant du Parquet avec celles ouvertes dans des États de l'UE membres d'Eurojust mais ne participant pas à la mise en place du Parquet³⁸.

Enfin, quant à Europol, le Parquet pourra obtenir, à sa demande, toute information pertinente détenue par l'agence au sujet de toute infraction relevant de sa compétence. Il pourra également demander à Europol de fournir une aide dans le cadre d'une enquête particulière qu'il conduit³⁹. Ses fonctions relatives à l'échange de renseignements entre polices nationales en matière de stupéfiants, de terrorisme, de criminalité internationale et de pédophilie au sein de l'UE sont maintenues.

L'ajout du Parquet au panel des organismes chargés de la coopération en matière pénale et judiciaire au sein du territoire européen permet de tisser un véritable réseau d'entraide et d'échange d'informations dans l'UE. Grâce au Parquet, l'action contre les infractions pénales allant à l'encontre des intérêts de l'UE est renforcée, par la création d'un véritable organe de poursuites complétant le réseau judiciaire européen.

6. Impacts pratiques au Luxembourg

Tout d'abord, les organes centraux du Parquet s'installeront à Luxembourg. Il appartiendra donc aux autorités luxembourgeoises de s'atteler à la construction d'infrastructures aptes à accueillir les 115 personnes qui seront affectées au niveau central de l'organe. Le ministre luxembourgeois de la Justice, Félix Braz a annoncé que « *les autorités luxembourgeoises peuvent d'ores et déjà garantir que le Parquet européen disposera en temps utile d'infrastructures modernes qui lui permettront d'assumer efficacement ses tâches* ».

La création du Parquet pourra entraîner une augmentation du contentieux pénal au Luxembourg.

7. Critiques

Malgré l'accueil enthousiaste que le Parquet a reçu de la part des autres institutions européennes, des gouvernements nationaux et de la doctrine européenne, certains points du Règlement prêtent le flanc à la critique.

En premier lieu, lorsque l'affaire relève de la compétence de plus d'un État membre, l'article 36, § 3, du Règlement offre des règles de rattachement permettant aux chambres permanentes à Luxembourg de choisir les juridictions de l'État membre devant lesquelles devront s'exercer les poursuites. En pratique, par principe, les poursuites doivent être exercées dans l'État membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire, c'est-à-dire l'État membre au sein duquel l'activité criminelle a lieu principalement ou dans lequel la plus grande partie des infractions ont été commises⁴⁰. Mais par exception, la chambre permanente peut décider d'exercer les poursuites dans un autre État membre s'il existe des motifs suffisamment justifiés pour ce faire, en tenant compte par exemple du lieu de résidence habituelle du suspect ou de la personne poursuivie, de sa nationalité ou du lieu où le principal préjudice financier s'est produit. En apparence neutres, ces critères de rattachement pourraient cependant permettre au Parquet de choisir la juridiction nationale en charge de l'affaire à toutes autres fins. En effet, le Parquet aurait par exemple tout intérêt à choisir d'exercer les poursuites devant la juridiction de l'État de nationalité du suspect ou de la personne poursuivie plutôt que devant celles normalement compétentes en vertu du Règlement, si la durée de l'instance, les délais de prescription ou encore les peines encourues sont plus intéressants dans cet État membre. La chambre permanente du Parquet

37. Art. 101 du Règlement.

38. Art. 100 du Règlement.

39. Art. 102 du Règlement.

40. Art. 26, § 4, du Règlement.

pourrait alors s'adonner à un véritable *forum shopping*, lui permettant de jongler avec les disparités existantes entre les législations européennes, ce qui serait alors source d'inégalités entre les justiciables et irait à l'encontre de toute sécurité et prévisibilité juridiques.

S'ajoute à cela une critique relative à la détermination des compétences du Parquet. Comme mentionné *supra*, le Règlement prévoit que le Parquet est compétent à l'égard de toute infraction relevant de ses attributions commise depuis le 20 novembre 2017 et sera compétent pour exercer ses fonctions de poursuite et d'enquête au plus tôt le 20 novembre 2020. Or, si une enquête ouverte après cette dernière date révèle des faits susceptibles de constituer une infraction mais commis antérieurement à la date du 20 novembre 2017, c'est-à-dire commis avant la date à partir de laquelle il peut exercer sa compétence, l'on ignore si ces faits pourront ou non être traités par le Parquet. Cette question risque de se poser notamment dans le cas d'infractions continues ou occultes démarrées avant le 20 novembre 2017 et révélées après cette date, ou encore pour des faits qui, bien que commis avant le 20 novembre 2017, sont étroitement liés aux faits commis après cette date et faisant l'objet d'une enquête. À l'heure actuelle, la question reste ouverte.

Ensuite, c'est la souveraineté des États membres qui est mise à mal par le Règlement. En effet, avec l'instauration du Parquet, les autorités judiciaires nationales perdent le pouvoir de décider du déclenchement des poursuites pour les infractions relevant de la compétence du Parquet. C'est d'ailleurs ce qu'avaient relevé les deux chambres des Parlements néerlandais et britannique, deux États membres ne participant pas à la coopération renforcée⁴¹...

Plus un regret qu'une critique ensuite, c'est l'instauration tardive de ce nouvel organe qu'il convient de souligner. Elle intervient seulement aujourd'hui, alors que la possibilité de le créer existe depuis le Traité de Lisbonne de 2007 et l'insertion de l'article 86 dans le TFUE. Surtout, les fraudes aux intérêts financiers de l'UE, et notamment la fraude carrousel, ne sont pas nouvelles et remontent à la création du marché unique en 1993. Enfin, la mise en place du Parquet sera longue. L'organe ne pourra exercer pleinement ses fonctions qu'à partir de la fin 2020 dans le meilleur des cas. La nomination de ses membres devra également prendre un certain temps.

Dernier point, et non des moindres, c'est le manque de précision de la compétence accessoire du Parquet relative aux auteurs et complices d'« *infractions indissociablement liées* » à celles visées par le Règlement, qui interpelle. En effet, bien que les considérants 54, 55 et 56 du Règlement apportent des explications et une aide pour l'interprétation de la notion d'« *infractions indissociablement liées* », celle-ci reste floue. Cette notion laisse une marge d'arbitraire indéniable au Parquet pour la prise en compte de comportements ne relevant pas expressément de sa compétence. Ce défaut de clarté va à l'encontre d'une bonne administration de la justice et menace la sécurité et la prévisibilité juridiques auxquelles sont en droit de s'attendre tous les justiciables dans l'espace judiciaire européen. Reste cependant le principe de « *non bis in idem* », qui offrira normalement aux personnes poursuivies la garantie de ne pas être sanctionnées deux fois pour des faits qui relèvent à la fois expressément du Règlement et d'autres étant compris comme des faits indissociablement liés, qui en réalité seraient les mêmes en substance⁴².

8. Perspectives d'évolution

Dans un communiqué en date du 12 octobre 2017, le ministère de la Justice français a évoqué la possibilité de voir les compétences matérielles du Parquet étendues à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée⁴³. L'on peut donc s'attendre à l'avenir à une extension des pouvoirs du Parquet dans ce sens. C'est dans cette direction que s'oriente également la position de Viviane Reding, Député européen du Luxembourg et ancien Commissaire européen en charge de la Justice qui « *ambitionne à terme pour le Parquet européen d'étendre ses compétences à la lutte contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme qui ne connaissent pas de frontière* »⁴⁴.

Il convient de noter que le Règlement autorise une telle extension de compétence, sous réserve d'une décision en ce sens adoptée à l'unanimité par le Conseil européen⁴⁵. Une extension des pouvoirs du Parquet, dans un avenir proche, est donc prévisible.

9. Conclusion

Ce nouvel organe qu'est le Parquet a le mérite de concrétiser le souhait du législateur européen de voir se tisser un puissant réseau d'entraide judiciaire et pénale au sein du territoire de l'UE. Il est certain que sa

41. F. GAZIN, C. HAGUENAU-MOIZARD et J. LEBLOIS-HAPPE, « Section 2 – La multiplication des organes », *Les fondements du droit pénal de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 181.
42. Considérant 54 du Règlement.

43. Ministère de la Justice français, Communiqué de presse – Adoption du Parquet européen, 12 octobre 2017.
44. www.eppgroup.eu/fr/press-release/Une-protection-europeenne-pour-l'argent-europeen.
45. Considérant 11 du Règlement.

mise en place permettra de surmonter les difficultés rencontrées actuellement par les autorités judiciaires nationales et les institutions et outils communautaires. Mais s'il est indéniable que l'organe, une fois mis en place, permettra de renforcer la lutte contre les infractions financières portant préjudice aux fonds structurels et aux budgets de l'UE, il n'est cependant pas exempt de critiques.

Il est évidemment bien trop tôt pour dresser le véritable portrait du Parquet quelques mois seulement après sa création, et avant même son entrée en fonction. Reste donc à attendre sa mise en place définitive dans les années à venir afin de prendre véritablement toute la mesure de ses pouvoirs, et, surtout, de son action.