

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



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

***Vers une compétence matérielle élargie du Parquet européen : entre
intentions et obstacles***

Hélène Christodoulou

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Vers une compétence matérielle élargie du Parquet européen : entre intentions et obstacles

Hélène Christodoulou
Maître de conférences
UTI

À la fin de l'année 2022, le Parquet européen indiquait traiter mille cent dix-sept enquêtes concernant une catégorie d'infractions très spécifiques¹ : les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne commises depuis le 20 novembre 2017², dont le préjudice est estimé à plus de quatorze milliards d'euros. Or jusqu'à quand sa compétence sera-t-elle encore autant limitée ?

Concrètement, le niveau central de l'organe, composé de vingt-deux procureurs européens et d'un Chef, dirige les enquêtes et les poursuites directement menées dans les États membres par les procureurs européens délégués répartis dans chaque pays participant au projet³ pour protéger les seuls intérêts financiers de l'Union européenne. Cette compétence matérielle particulièrement restrictive trouve son fondement dans la genèse du Parquet européen. Dans les années quatre-vingt-dix, la Commission européenne a commandé plusieurs rapports ayant pour objet de rendre plus effective cette lutte. À cette fin, le Professeur Mireille Delmas-Marty a supervisé un groupe d'experts afin d'élaborer le *Corpus juris*⁴ constituant les prémices d'un code pénal et de procédure pénale européen en lien avec la protection des intérêts financiers de l'Union européenne⁵. Cette étude a constitué les fondements idéologiques de divers projets, tant académiques qu'institutionnels⁶, ayant fini par ancrer l'idée d'instituer la première autorité de

¹ Rapport annuel Parquet européen, n° 2529-3486, 2022.

² Art. 120 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (ci-après règlement parquet européen).

³ Art. 8 et s du règlement parquet européen.

⁴ 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).

⁵ L. SALAZAR, « La genèse d'un espace pénal communautaire : la protection des intérêts financiers des communautés européennes », *Revue internationale de droit pénal*, 2006.

⁶ Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen, COM (2001) 715 final ; Contribution complémentaire de la Commission à la conférence intergouvernementale sur les réformes institutionnelles, « La protection pénale des intérêts financiers communautaires : un procureur européen », 29 septembre 2000, COM (2000) 608 ; Article III-274 du traité portant constitution pour l'Europe ; Article 86 du TFUE ; Proposition de règlement du Conseil du 17 juillet 2013, portant création du Parquet européen, COM (2013) 534 final ; K. Ligeti (dir.), *Toward a Prosecutor for the European Union a analysis comparative*, vol 1, Hart publishing, Oxford, 2012 ; K. Ligeti (dir.), *Toward a Prosecutor for the European Union draft rules of procedure*, vol 2, Hart publishing, Oxford, 2013 ; K. Ligeti (dir.), *Règles modèles européennes de procédure du futur parquet européen*, 2012.

poursuite européenne⁷. Si à chaque nouveau traité le droit pénal de l'Union s'est développé, il demeurait insuffisant. Le caractère transnational de la criminalité ne pouvait être neutralisé en partie qu'à l'aide d'acteurs compétents. Après l'avènement de l'Unité de coordination antifraude, devenue l'Office de lutte antifraude⁸, d'Europol⁹ et d'Eurojust¹⁰, le Parquet européen était la seule issue pour pallier l'absence de pouvoir de contraintes de ces différentes institutions « créées au coup par coup, sans logique d'ensemble, pour les besoins de la coopération pénale »¹¹. Partant, l'idée d'institutionnaliser un tel acteur a été instaurée par le projet de traité constitutionnel européen avant d'être enterrée¹², avec elle, et ressuscitée au sein du traité de Lisbonne¹³. Le contenu du droit primaire apparaissait parfaitement minimaliste, il s'en remettait au droit dérivé quant au statut et au fonctionnement effectif du parquet européen. Toutefois, il prenait la peine de délimiter le champ de sa compétence matérielle : s'il devait prioritairement être compétent pour protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, le traité offrait la possibilité, concomitamment ou ultérieurement à sa création, d'élargir sa compétence à la lutte contre « la criminalité grave ayant une dimension transfrontière »¹⁴. Or cette option a été évincée par le règlement instaurant l'organe, le 12 octobre 2017, lequel a cantonné définitivement l'action du parquet européen à la seule sauvegarde des intérêts financiers de l'Union européenne dont le contenu est défini par une directive adoptée quelques mois auparavant¹⁵.

⁷ Art. 86 TFUE ; Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, 12 oct. 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du parquet européen.

⁸ Instituée à la suite de détournements de fonds commis au sein de la Commission européenne, alors présidée par J. Santer, I. MARCHAIS, « Soulagement dans l'Union après la démission de la Commission. L'Europe se cherche de nouvelles têtes. Alors que l'Europarlament souhaite le départ rapide de l'exécutif démissionnaire, certains commissaires s'accrochent », *Libération*, 17 mars 1999 ; 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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 ; Art. 85 TFUE.

¹¹ P. BEAUVAIS, « Les acteurs institutionnels de l'espace pénal européen », *Dr. pénal*, n° 9, sept. 2010. Étude 18, p. 10 s.

¹² Art. III-274 du traité portant Constitution pour l'Europe.

¹³ Art. 86 TFUE.

¹⁴ Art. 86 § 4 TFUE.

¹⁵ Directive 2017/1371/UE du parlement européen et du conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'union au moyen du droit pénal, 5 juill. 2017, *JOUE*, L 198/29, 28 juill. 2017.

Néanmoins, n'est-il pas prématuré d'envisager l'élargissement de sa compétence après seulement deux ans d'exercice ? À l'aune, des contraintes posées par sa structure et ses moyens actuels tant financiers qu'humains peut-il dès aujourd'hui « disperser » son attention ? Alors que l'organe n'est qu'à ses balbutiements, l'idée d'étendre sa compétence a toujours existé au regard de la volonté des institutions¹⁶, des universitaires¹⁷ ou encore des praticiens¹⁸. Ces derniers se sont saisis de cette épineuse question qui ne sera pas sans conséquence au sein de l'espace de liberté et de justice.

Pour autant cet élargissement apparaît doublement conditionné : tant par un principe de droit pénal que par un principe propre au droit de l'Union. Ainsi, la légalité pénale (I) et la subsidiarité européenne (II) devront guider ce processus ayant pour objet de doter le Parquet européen d'une compétence matérielle plus vaste que la seule protection des intérêts financiers de l'Union européenne.

I/ La légalité pénale guidant l'élargissement de la compétence matérielle du Parquet européen

La légalité pénale, principe issu des Lumières, traverse le temps, mais aussi l'espace pour irriguer le fonctionnement du Parquet européen. Autrement dit, la compétence matérielle de l'organe est clairement encadrée par le traité renvoyant lui-même au droit dérivé. Ainsi, une quelconque extension de son champ d'action peut nécessiter la modification du droit dérivé (A) et/ou du droit primaire (B).

¹⁶ Discours sur l'état de l'Union, 2017, président Jean-Claude JUNCKER ; Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen, « Une Europe qui protège : une initiative pour étendre les compétences du parquet européen aux infractions terroristes transfrontières », COM (2018) 641 final, 12 sept. 2018 ; V. notamment le discours d'Emmanuel Macron, président de la République française, « Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », 26 sept. 2017 ; M. B., « Emmanuel Macron veut renforcer le parquet européen... qui n'existe pas encore », *D. actualité*, 28 sept. 2017 ; Résolution sur la responsabilité des entreprises dans les dommages causés à l'environnement, 20 mai 2021, § 33 ; Sénat, *Résolution européenne sur la lutte contre la cybercriminalité*, 25 août 2020 ; E. DUPOND-MORETTI et M. BUSCHMANN, « Les appels des ministres français et allemand de la justice : « Nous souhaitons l'extension de la compétence du parquet européen aux violations des sanctions prises par l'Union européenne » », *Le monde*, 29 nov. 2022.

¹⁷ V. par exemple : L. SEILER, « L'extension de la compétence matérielle du parquet européen », in C. Chevallier-Govers et A. Weyembergh (dir.), *La création du parquet européen – simple évolution ou révolution au sein de l'espace judiciaire européen*, Bruylant, 2021, p. 406.

¹⁸ Rapport du club des juristes, *Pour un droit européen de la compliance*, Nov. 2020, p. 166 et s. ; Les propos du procureur européen Frédéric Baab recueillis par J.-B JACQUIN, « Crimes contre l'environnement : un défi pour le parquet européen », *Le monde*, 18 janv. 2022.

A : La modification du droit dérivé

Dans un premier temps, la compétence du parquet européen pourrait être plus large tout en restant circonscrite à la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne. Il serait alors question de modifier le contenu de la directive relative à la protection des intérêts financiers (ci-après « directive PIF ») (1), tout en s'interrogeant sur une éventuelle extension, également, permise par une transposition plus rigoureuse du texte par les législateurs nationaux et spécifiquement au regard de l'exemple français (2)

1) La modification de la directive PIF

La directive PIF circonscrit la compétence du parquet européen aux fraudes aux dépenses et aux recettes de l'Union européenne¹⁹, à la corruption des agents de l'Union européenne²⁰, au détournement de fonds par ces mêmes agents²¹ et au blanchiment de l'ensemble de ces infractions²². De surcroît, le préjudice doit être de minimum 10 000 euros, sauf exceptions²³. Ainsi, un seuil de gravité relatif est posé. Autrement dit, la compétence du parquet européen apparaît limitée.

À ce titre, le contenu de la directive avait déjà fait l'objet de débats notamment quant à la question de l'insertion de la fraude à la TVA, laquelle est récoltée directement par les États membres. Alors que le Parlement européen prônait son inclusion, tout comme la Cour de justice de l'Union européenne²⁴, le Conseil n'y était pas favorable. Par conséquent, le législateur européen a fait le choix du compromis. Il a donc posé une double limite en visant les seules fraudes « graves » à la TVA entraînant un préjudice financier supérieur à 10 millions d'euros et ayant un lien avec au moins deux États membres. Cette illustration permet de démontrer que le contenu de la catégorie des infractions portant atteinte aux intérêts financiers demeure discutable et surtout malléable. Pourraient alors être concernées les atteintes à l'intégrité des agents de l'Union européenne à l'image du trafic d'influence²⁵, du favoritisme²⁶ voire la prise

¹⁹ Art. 3 de la directive PIF.

²⁰ Art. 4 § 2 de la directive PIF.

²¹ Art. 4 § 3 de la directive PIF.

²² Art. 4 § 1 de la directive PIF.

²³ Art. 25 § 2 du règlement parquet européen.

²⁴ CJUE, 8 sept. 2015, *Taricco e.a.*, C-105/14.

²⁵ Art. 433-2 CP.

²⁶ Art. 432-14 CP.

illégale d'intérêts²⁷. En réalité, ces élargissements étaient déjà envisagées par le *Corpus juris* au travers de l'incrimination de la révélation de secrets de fonction²⁸, ayant hypothétiquement pour conséquence un délit d'initié, ou encore de l'abus de fonction²⁹ consistant pour l'agent de l'Union à utiliser frauduleusement ses fonctions, soit dans son intérêt soit pour favoriser un tiers. De plus, la méthode permettant ces extensions ne devrait pas faire l'objet de blocages. En effet, elle impose le respect de la procédure législative ordinaire³⁰. Une fois le texte rédigé, il est proposé par la Commission puis débattu par le Parlement et le Conseil, lequel doit l'adopter à la majorité qualifiée exigeant qu'au moins 55% des États membres expriment un vote favorable, représentant minimum 65% de la population de l'Union européenne³¹.

Outre la modification du droit dérivé, sa transposition par les États membres apparaît variable.

2) La transposition plus rigoureuse de la directive PIF

Les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne se retrouvent visées en droit pénal national dans une liste implicite sous la qualification d'escroqueries ; d'abus de confiance ; de soustraction, de détournement ou de destruction de biens publics ; de corruption active et passive publique nationale internationale et étrangère, de contrebande, d'importation ou d'exportation frauduleuses et de blanchiment³². Néanmoins, certaines infractions demeurant pourtant au sein de la directive PIF donne l'impression d'avoir été évincées par le législateur national lors de la transposition du texte.

D'abord, les délits de faux et d'usage de faux³³ ne sont pas concernés par la transposition alors que rien ne justifie cette exclusion. Ensuite, le délit de fraude fiscale³⁴ n'apparaît pas dans la liste d'infractions. Or il semble englober des situations que les autres incriminations ne peuvent couvrir. En effet, l'escroquerie à la TVA comporte un élément matériel complexe exigeant outre des manœuvres frauduleuses, une remise de fonds. Toutefois, la fraude à la TVA ne relève pas toujours de l'escroquerie à l'image des manquements aux obligations déclaratives qui constituent un comportement négatif ou encore de l'organisation de l'insolvabilité. Néanmoins,

²⁷ Art. 432-2 CP.

²⁸ Art. 6 de la première version et 8 de la seconde version du *Corpus juris*.

²⁹ Art. 4 de la première version et 7 de la seconde version du *Corpus juris*.

³⁰ Art. 294 du TFUE

³¹ Art. 238 TFUE

³² Article 113-14 CP issu de la transposition de l'ordonnance n° 2019-963 du 18 sept. 2019.

³³ Art. 441-1 et s. CP.

³⁴ Art. 1741 du code général des impôts.

au regard de la transposition nationale, si le procureur européen délégué en charge de l'affaire est français il ne pourra pas être compétent dans cette hypothèse. À cet égard, un rapport d'information de l'Assemblée nationale portant sur les procédures de poursuite des infractions fiscales s'interrogeait déjà sur ce point en 2018³⁵. Ce dernier envisageait la compétence du Parquet européen en matière de fraude fiscale tout en soulevant la problématique très nationale du verrou de Bercy qui ne devrait en aucun cas s'appliquer à l'organe européen³⁶. En d'autres termes, insérer la fraude fiscale dans les infractions relevant de la compétence de l'organe impliquerait de modifier l'article 1741 du code général des impôts pour réceptionner au mieux les exigences du règlement européen. Enfin, quant au recel³⁷, il semble, également, étonnant qu'il ne soit pas transposé au sein de la loi nationale. En effet, la directive PIF mentionne le blanchiment tel que défini par le droit dérivé de l'Union³⁸. Or ce dernier vise les deux cas de blanchiment reconnus par le droit national à savoir, dès lors que l'origine illicite est connue : d'une part, par « la conversion ou le transfert de bien »³⁹ ; d'autre part, par le fait de dissimuler ou de déguiser l'origine frauduleuse⁴⁰. En outre, il met en exergue une troisième hypothèse à savoir par « l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens »⁴¹ issue d'une infraction qui correspond, en réalité, à la qualification de recel en droit national. Ainsi, pour être tout à fait en conformité avec la directive PIF, le recel aurait dû, de surcroît, être visé.

Pour autant, il semblerait que le Parquet européen soit déjà compétent pour ces infractions à la lecture du règlement européen, lequel étend sa compétence « à l'égard de toute autre infraction

³⁵ Assemblée nationale, Rapport d'information sur les procédures de poursuite des infractions fiscales, n° 982, 23 mai 2018.

³⁶ Même si les fraudes à la TVA doivent être supérieures à 10 millions d'euros et que le verrou de Bercy semble devoir être exclu dès lors que le montant des droits majorés est supérieur à 100 000 euros. Or hormis cette condition, il en existe deux autres à la lumière de l'article L228 I du LPF : l'absence de dépôt spontané d'une déclaration rectificative pesant sur le contribuable et l'infliction préalable d'une majoration de droits par l'administration fiscale. Ainsi, au regard de cette dernière condition il semblerait préalablement nécessaire qu'une sanction de l'administration fiscale soit prononcée en amont, soumettant corrélativement le parquet européen, s'il était compétent pour la fraude fiscale, aux autorités nationales. Au regard de l'indépendance exigée par l'article 6 du règlement, cette exigence n'est donc pas conforme ; elle expliquerait, à ce jour, le choix du législateur français d'exclure cette infraction du champ de la compétence matérielle du parquet européen ; C.-H HARDY, « À la recherche de la cohérence de la répression en matière fiscale », *Revue européenne et internationale de droit fiscale*, n° 2020/2, p. 172 et s.

³⁷ Art. 321-1 CP.

³⁸ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) no 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (ci-après 4^{ème} directive blanchiment)

³⁹ Art. 3 § 1 a) de la 4^{ème} directive blanchiment correspondant en droit interne à l'article 324-1 al. 2 CP.

⁴⁰ Art. 3 § 1 b) de la 4^{ème} directive blanchiment correspondant en droit interne à l'article 324-1 al. 1 CP.

⁴¹ Art. 3 § 1 c) de la 4^{ème} directive blanchiment.

pénale indissociablement liée »⁴². Néanmoins, le contenu de cette formulation, d'origine prétorienne, interroge et la Cour de justice devrait être amenée à se prononcer sur le sens qu'elle entend lui donner afin que le droit de l'Union soit appliqué uniformément⁴³.

Plus largement, l'extension de la compétence matérielle du parquet européen peut dépasser la catégorie des infractions portant atteinte aux seuls intérêts financiers de l'Union européenne. Toutefois, cette évolution suppose la modification du droit primaire, laquelle pourrait se heurter à des obstacles politico-judiciaires.

B : La modification du droit primaire

L'article 86 § 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) envisage explicitement l'extension de la compétence matérielle du parquet européen à la criminalité grave ayant une dimension transfrontière dont le contenu doit être étudié (1), mais cette liste d'infractions strictement limitative pourrait elle aussi connaître un élargissement pouvant avoir des conséquences sur la compétence du Parquet européen (2).

1) Le contenu de la criminalité grave ayant une dimension transfrontière

Dès l'origine, le traité de Lisbonne envisageait une extension de la compétence matérielle du parquet européen, simultanément ou ultérieurement à sa création, à la criminalité grave ayant une dimension transfrontière⁴⁴. Or que revêt le sens de cette expression ? Elle semble viser la liste exhaustive d'infractions de l'article 83 § 1 du TFUE, définissant la compétence pénale principale de l'Union. Ainsi, sont concernés : « le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée ». Outre cette liste d'infractions relativement large, l'acception « transfrontière » mérite l'attention. Il signifie « en traversant les frontières », autrement dit à chaque fois qu'au moins deux États membres sont visés⁴⁵. Le

⁴² Art. 22 § 3 du règlement parquet européen. Sur le sens de cette expression,

⁴³ V. H. CHRISTODOULOU, « Analyse critique des notions de connexité et d'indivisibilité en procédure pénale », Dr. pén., ét. 24, dec. 2022, p. 8 et s.

⁴⁴ Art. 86 § 4 TFUE.

⁴⁵ Si l'union européenne n'apporte aucune définition, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale, quant à elle, fournit des éléments de réponse quant à la notion d'infraction transnationales qui constitue un synonyme. Art. 3 de la convention visant quatre hypothèses alternatives. Quand l'infraction est

Parquet européen pourrait donc éventuellement être compétent pour l'ensemble de ces infractions. Certaines d'entre-elles, sur lesquelles l'étude reviendra, sont déjà débattues comme le terrorisme⁴⁶, la cybercriminalité⁴⁷, le blanchiment et la corruption transnationale⁴⁸ voire la contrefaçon de moyens de paiement⁴⁹.

En revanche, contrairement à l'extension des infractions visées par la directive PIF, la compétence du Parquet européen en matière de criminalité grave ayant une dimension transfrontière ne peut être étendue qu'au regard d'une procédure extrêmement stricte, à l'aune d'une interprétation prudente du traité. L'article 86 § 4 du TFUE exige l'unanimité du Conseil européen après approbation du Parlement européen et consultation de la Commission européenne. Il faut, également, préciser qu'il ne s'agit pas de l'unanimité des vingt-deux États participants au projet, mais plus largement de l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Comme le précise l'Assemblée nationale dans son rapport, « compte tenu de ce cadre procédural assez contraignant et au vu de l'absence d'unanimité quant à la création du Parquet sous sa forme actuelle, l'extension de son champ de compétences fera probablement l'objet de longues négociations complexes entre les États membres »⁵⁰. Autrement dit, cette exigence freine l'idée d'une quelconque extension à « la criminalité grave ayant une dimension transfrontière ». Pour faciliter cet élargissement, le traité aurait dû prévoir une adoption par les seuls États participants au projet sur le fondement de la coopération renforcée⁵¹.

commise : dans plus d'un État ; dans un seul État, mais qu'une partie substantielle de sa préparation, de sa conduite ou de son contrôle a lieu dans un autre État ; dans un seul État, mais qui implique un groupe criminel organisé qui se livre à des activités criminelles dans plus d'un État ou encore dans seul État, mais qui a des effets substantiels dans un autre État.

⁴⁶ Cette volonté a d'ores et déjà été exprimée, à l'occasion de son « discours de la Sorbonne », par le Président de la République, qui a proposé la mise en place d'un « *Parquet européen contre la criminalité organisée et le terrorisme* », Emmanuel Macron, Discours pour une Europe unie, souveraine et démocratique, Paris, 26 septembre 2017. Ce dernier a, en réalité repris, l'orientation annoncée par Jean-Claude Juncker lors de son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017 et par la Commission européenne dans une communication consacrée à cet élargissement, Communication de la Commission européenne, « Une Europe qui protège: une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières », COM(2018) 641 final, 12 septembre 2018 ; Ursula von der Leyen l'a reprise dans ses orientations politiques pour la période 2019-2024, Ursula von der Leyen, candidate à la présidence de la Commission européenne, Une Union plus ambitieuse : Mon programme pour l'Europe, 2019, p. 19.

⁴⁷ Sénat, *Résolution européenne sur la lutte contre la cybercriminalité*, 25 août 2020.

⁴⁸ Extension en matière de corruption, Rapport du club des juristes, *Pour un droit européen de la compliance*, Nov. 2020, p. 166 et s.

⁴⁹ L. SEILER, « L'extension de la compétence matérielle du parquet européen », *op. cit.*, p. 428 et 431 ; En la matière il existe la directive 2014/62/UE du 15 mai 2014 relative à la protection pénale de l'euro et des autres monnaies contre la contrefaçon.

⁵⁰ Assemblée nationale, Rapport d'information portant observations sur le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée, 18 nov. 2020.

⁵¹ Art. 329 et 330 TFUE.

2) L'extension du contenu de la criminalité grave ayant une dimension transfrontière

En outre, il est tout à fait possible d'imaginer que le contenu de la liste des infractions relevant de la catégorie de la criminalité grave ayant une dimension transfrontière soit lui-même étendu. À ce titre, certains militent pour élargir la compétence du parquet européen à la lutte contre les atteintes graves et transfrontières à l'environnement⁵². En effet, il s'agit de violations qui ne s'arrêtent pas aux frontières nationales. L'environnement constitue un « bien commun » et occupe actuellement une place centrale pour l'Union européenne⁵³. D'ailleurs, il n'est pas étonnant que la Cour de justice ait, en 2005, offert au législateur européen la possibilité de légiférer par la voie de directive en matière de droit pénal de l'environnement en contournant la lourdeur des piliers issus du Traité de Maastricht⁵⁴. De la même manière, plus récemment encore, il est question d'étendre la compétence matérielle de l'organe aux violations des sanctions prises par l'Union européenne⁵⁵.

Toutefois, deux temps seront nécessaires à l'élargissement de la compétence matérielle du parquet européen dans ces deux domaines : le premier, suppose l'extension de la liste des infractions relevant de la criminalité grave ayant une dimension transfrontière par une décision adoptée à l'unanimité par le Conseil après approbation du Parlement européen⁵⁶ ; le second implique l'attribution de cette compétence au Parquet européen assujettie, une nouvelle fois, à l'unanimité du Conseil européen après approbation du Parlement européen et consultation de la Commission européenne⁵⁷. En somme, cette extension devrait se heurter à des blocages politiques de la part des États membres même si elle demeure possible juridiquement. Plus largement, l'élargissement de la compétence matérielle du parquet européen est donc soumis à

⁵² Parlement européen, Résolution sur la responsabilité des entreprises dans les dommages causés à l'environnement, 20 mai 2021, § 33 : « invite la Commission à étudier la possibilité d'étendre le mandat du Parquet européen, une fois qu'il sera pleinement établi et opérationnel, aux infractions contre l'environnement » ; M. HAUTEREAU-BOUTONNET, V. DELBOS et S. MABILE, « Pour une approche civile et civile de la justice écologique », Terra nova, oct. 2021, p. 33 ; J.-B. JACQUIN, « Crimes contre l'environnement : un défi pour le parquet européen », Le monde, 18 janv. 2022 : Pour F. Baab il faut se saisir de la présidence française de l'UE pour lancer la réflexion sur l'amélioration de la lutte contre la criminalité environnementale ; F. Baab, « Création d'un parquet « vert » européen, pourquoi attendre ? », JCP G 2022, doctr. 601, n° 18.

⁵³ URSULA VON DER LEYEN, Discours sur l'état de l'Union, 16 sept. 2020.

⁵⁴ CJCE, 13 sept. 2005, Commission soutenue par le Parlement c. Conseil, aff. C-176/03, D. 2005, 3064, obs. P.-Y. Monjal ; Europe, 2005, 11, notes D. Simon ; LPA, 20 avr. 2006, n°79, 4, obs. V. Michel ; CJCE, 23 oct. 2007, Commission soutenue par le Parlement c. Conseil, aff. C-440/05, Dr. Pénal 2008, 8, n° 2, obs. R. de Bellescize ; JCP G 2007, II, 10207, obs. M. Gauthier ; RDP 2008, 4, 1231, obs. S. Marciali.

⁵⁵ E. DUPOND-MORETTI et M. BUSCHMANN, « Les appels des ministres français et allemand de la justice : « Nous souhaitons l'extension de la compétence du parquet européen aux violations des sanctions prises par l'Union européenne » », Le monde, 29 nov. 2022.

⁵⁶ Art. 83 § 1 TFUE.

⁵⁷ Art. 86 § 4 TFUE.

la légalité, autrement dit au principe matriciel du droit pénal, mais il est également tributaire d'un principe institutionnel de l'Union européenne à savoir la subsidiarité européenne.

II/ La subsidiarité européenne guidant l'élargissement de la compétence matérielle du Parquet européen

Le principe de subsidiarité suppose de démontrer : d'une part, l'action insuffisante des États membres (A) et d'autre part, l'efficacité de l'Union européenne quant au domaine concerné par l'extension (B).

A : La démonstration de l'action insuffisante des États membres

Il apparaît d'abord nécessaire de rappeler le contenu du principe de subsidiarité inscrit à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne (TUE) (1) pour essayer ensuite d'identifier les domaines pour lesquels l'action des États membres apparaît insuffisante (2).

1) Le contenu du principe de subsidiarité

Le Parquet européen, en s'insérant au sein de l'Espace de liberté de sécurité et de justice, suppose une compétence partagée entre les États membres et l'Union⁵⁸. Ainsi, cette dernière est soumise aux principes d'attribution, de proportionnalité et de subsidiarité. Le premier exige de circonscrire le rôle de l'Union aux domaines visés par le droit primaire⁵⁹ ; le deuxième implique de restreindre sa compétence à « ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités »⁶⁰ ; le troisième, quant à lui, permet d'intervenir seulement lorsque l'action mise en œuvre au niveau national paraît insuffisante⁶¹. Ainsi, l'extension de la compétence matérielle du Parquet européen doit respecter ces trois principes et particulièrement la subsidiarité. Ce dernier implique de prouver l'existence de lacunes au regard de l'action menée par les États membres. Concrètement, dans le cadre du Parquet européen, il faut être en mesure de démontrer

⁵⁸ « Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne » (art. 2 § 2 TFUE et art. 4 TFUE).

⁵⁹ Art. 5 § 2 TUE.

⁶⁰ Art. 5 § 4 TUE.

⁶¹ Art. 5 § 3 TUE.

que l'inaction des autorités nationales pour les infractions concernées par l'extension justifie que les enquêtes et les poursuites « soient engagées par cet organe supranational au nom et pour le compte de l'Union »⁶². Autrement dit, les États membres délèguent leur compétence à un échelon supranational que s'il est susceptible de mieux l'exercer. Les parlements nationaux sont d'ailleurs les premiers contrôleurs du principe.

2) L'identification des domaines démontrant l'insuffisance étatique

L'identification des domaines demeure subjective : alors que pour certains la compétence des États membres est insuffisante, elle apparaît, pour d'autres, tout à fait efficace dans tel ou tel champ. En réalité, il ne s'agit que de choix politiques et *in fine* de compromis, chers à l'Union européenne depuis sa construction et particulièrement dans une matière où la souveraineté est reine.

L'extension de la compétence matérielle du Parquet européen au terrorisme a été évoquée initialement, juste après l'adoption du règlement portant création de l'organe, par l'ancien Président de la Commission européenne, Jean Claude Juncker, ou encore le Président Emmanuel Macron et plus récemment par Ursula Von der Leyen⁶³. Néanmoins, l'article 4 § 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) précise que la sécurité nationale relève de la seule responsabilité de chaque État membre. Autrement dit, il s'agit d'une compétence régaliennne des États, lesquels sont souvent réticents à renoncer à leur marge de manœuvre dans ces domaines. Pour autant, la lutte contre le terrorisme se retrouve au centre des préoccupations de l'Union tant à l'aune de l'adoption d'instruments⁶⁴ que de la création d'organes⁶⁵. Or la création du parquet national antiterroriste en France, en 2019, n'est-elle pas suffisante⁶⁶ ? Si face au terrorisme, la spécialisation de la justice au niveau national s'impose, elle doit, également, l'être

⁶² L. SEILER, « L'extension de la compétence matérielle du parquet européen », *op. cit.*, p. 415.

⁶³ Emmanuel Macron, Discours pour une Europe unie, souveraine et démocratique, Paris, 26 septembre 2017. Ce dernier a, en réalité repris, l'orientation annoncée par Jean-Claude Juncker lors de son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017 ; Communication de la Commission européenne, « Une Europe qui protège: une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières », COM(2018) 641 final, 12 septembre 2018 ; Ursula von der Leyen, candidate à la présidence de la Commission européenne, Une Union plus ambitieuse : Mon programme pour l'Europe, 2019, p. 19.

⁶⁴ V. par exemple Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/671/JAI du Conseil.

⁶⁵ Europol en matière de coopération policière ; Eurojust en matière de coopération judiciaire ; coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme occupé depuis le 1^{er} juillet 2021 par Ilkka Salmi qui a succédé à Gilles de Kerchove.

⁶⁶ Loi n° 2019-22 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

au niveau européen au regard de la dimension transnationale du terrorisme comme l'illustrent les derniers attentats survenus notamment en Île-de-France, Berlin ou encore Bruxelles. À cet égard, l'augmentation du nombre de dossiers traités par Eurojust, liés à cette lutte, en témoigne⁶⁷.

De surcroît, certains, comme le club des juristes réunissant des professionnels du droit français d'horizons divers⁶⁸, préconisent de spécialiser le Parquet européen à la délinquance financière grave ayant une dimension transfrontière. En effet, ce type de criminalité demeure organisée et implique généralement la mise en place de montages financiers complexes et transnationaux⁶⁹. Ainsi, en dépit d'une forte spécialisation des enquêteurs et des magistrats afin de saisir l'ampleur de ces comportements frauduleux, la réponse pénale apportée par les États membres apparaît souvent insuffisante, ce à quoi pourrait donc remédier le Parquet européen⁷⁰. Pour autant, si l'extension à la lutte contre le blanchiment transnational ne poserait pas de difficulté en ce qu'il existe une directive européenne récente en la matière⁷¹ ; il n'en va pas de même, pour le moment, en matière de corruption laquelle repose sur une décision-cadre ancienne datant de 2003⁷², même si la commission européenne a proposé, le 5 mai 2023, une nouvelle directive pour la remplacer⁷³.

En outre, l'extension de la compétence matérielle du parquet européen à la cybercriminalité est également proposée notamment par le Sénat français⁷⁴. Cette dernière apparaît justifiée, au regard de la numérisation croissante du monde facilitant la commission d'infractions au sein du cyberspace, lequel est dépourvu de frontières. Pour autant, la territorialité de la loi pénale constitue régulièrement un obstacle aux poursuites, particulièrement lorsque les cybercrimes impliquent plusieurs États membres. Toutefois, l'hétérogénéité de cette catégorie d'infractions

⁶⁷ En 2022, on relève 53 nouveaux dossiers et 150 en cours. Rapport annuel d'Eurojust, 2022.

⁶⁸ Rapport du club des juristes, *Pour un droit européen de la compliance*, Nov. 2020, p. 166 et s.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ L. SEILER, « L'extension de la compétence matérielle du parquet européen », *op. cit.*, p. 428.

⁷¹ Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 oct. 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal.

⁷² Décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil de l'Union européenne en date du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé.

⁷³ Proposition de directive du parlement européen et du conseil relative à la lutte contre la corruption, remplaçant la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, modifiant la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil.

⁷⁴ Sénat, *Résolution européenne sur la lutte contre la cybercriminalité*, 25 août 2020.

suppose dans le cadre de l'action du Parquet européen d'être circonscrite. En effet, la cybercriminalité recouvre tant les infractions commises contre les systèmes de traitement automatisé des données que celles réalisées à l'aide d'un tel système. Ces dernières visent essentiellement des infractions classiques, comme l'escroquerie ou encore les atteintes sexuelles ; elles apparaissent simplement facilitées par l'usage de la technologie. Étendre la compétence de l'organe à l'ensemble de ces infractions violerait donc le principe de subsidiarité. Ainsi, limiter son action aux seules attaques contre les systèmes d'information transnationaux, ayant déjà fait l'objet d'une directive⁷⁵, pourrait constituer le socle de la compétence du Parquet européen dans ce domaine.

De surcroît, est proposée notamment par le Parlement européen⁷⁶ et le Procureur européen Frédéric Baab⁷⁷ un élargissement de la compétence matérielle du parquet européen à la lutte contre les atteintes graves et transfrontières à l'environnement. Or que recouvre cette catégorie d'infractions ? Le législateur de l'Union européenne a, dès 2008, adopté une directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal accessoire, au sein de laquelle il définit un ensemble d'infractions « graves » commises à son encontre qui pourrait servir de base de travail quant à la détermination des infractions concernées par l'extension de la compétence du Parquet européen⁷⁸. À ce titre, elle devrait être remplacée par une directive récemment proposée par la Commission⁷⁹, laquelle révèle au sein de l'exposé des motifs la défaillance des États membres dans cette lutte en termes de ressources, de compétences ou encore de coopération et de partage d'informations. Plus largement, elle constate l'absence de stratégies nationales globales. De surcroît, l'exemple de la fraude aux moteurs diesel de Volkswagen, autrement appelé *dieselgate*⁸⁰, demeure significatif quant au manque de coopération des États membres dans ce domaine. Repenser ce combat au sein de l'Union s'avère donc impératif.

⁷⁵ Directive 2013/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 relative aux attaques contre les systèmes d'information et remplaçant la décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil.

⁷⁶ Parlement européen, Résolution sur la responsabilité des entreprises dans les dommages causés à l'environnement, 20 mai 2021, § 33.

⁷⁷ F. Baab, « Création d'un parquet « vert » européen, pourquoi attendre ? », JCP G 2022, doctr. 601, n° 18.

⁷⁸ Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Cette directive n'a fait l'objet d'aucune mesure de transposition en droit français, car les autorités nationales ont estimé que ce n'était pas nécessaire, le droit national étant au moins aussi contraignant en l'état.

⁷⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC, 15 dec. 2021.

⁸⁰ Le constructeur automobile avait admis avoir installé un « dispositif d'invalidation » sur onze millions de véhicules diesel dans le monde afin de leur permettre de passer le contrôle antipollution, mais une fois sur la route, les émissions d'oxyde d'azote du véhicule étaient bien supérieures au plafond fixé ; C. BOZONNAT, Quatre ans après, un point sur le « dieselgate », *Annales des mines – Responsabilité et environnement*, 2019/4, n° 96, p. 36

Enfin, plus récemment encore, les ministres de la justice allemand et français souhaitent étendre sa compétence à la recherche, à la poursuite et au jugement des responsables des violations des sanctions prises par l'Union européenne⁸¹. Ces derniers sont, en effet, convaincus que ces atteintes constituent des crimes graves à dimension transfrontière tout en étant dirigés contre les intérêts de l'Union.

En somme, par nature moins sensible que la question du terrorisme, l'extension des compétences du parquet européen à certaines infractions relevant de la criminalité financière, environnementale, de la cybercriminalité et/ou portant atteinte à ses propres intérêts pourrait faire l'objet d'une mise en œuvre plus rapide en ce qu'elle se heurterait à des réticences politiques moindres⁸². Si l'action des États membres apparaît insuffisante dans ces domaines, il faut, à l'inverse, démontrer la plus-value apportée par le parquet européen dans la lutte contre ces nouvelles infractions.

B : La démonstration de l'efficacité conditionnée du Parquet européen

Après avoir identifié en quoi l'action menée par le Parquet européen serait plus efficace que celle mise en œuvre par les autorités nationales (1), il s'agira de considérer que la priorité réside dans la consolidation de son fonctionnement avant d'envisager une quelconque extension de sa compétence matérielle (2)

1) L'efficacité du Parquet européen

Le Parquet européen, au travers de son niveau central, a d'abord un rôle moteur dans la mise en cohérence des enquêtes menées au sein de différents États membres sans être affaibli par l'existence des frontières nationales avec lesquelles les délinquants continuent de jouer. Il facilite, ensuite, les échanges d'informations par le biais de sa structure singulière, sans passer par les mécanismes d'entraide classiques. Sans se préoccuper de la volonté des États membres,

et s. ; A. SCHUMACHER, « Le « Dieselgate » une histoire sans fin ? Éléments de réflexion sur l'affaire Volkswagen », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2019/1, n° 227, p. 81 et s.

⁸¹ E. DUPOND-MORETTI et M. BUSCHMANN, « Les appels des ministres français et allemand de la justice : « Nous souhaitons l'extension de la compétence du parquet européen aux violations des sanctions prises par l'Union européenne » », *Le monde*, 29 nov. 2022.

⁸² Assemblée nationale, *Rapport d'information portant observations sur le projet de loi relatif au parquet européen et à la justice pénale spécialisée*, 18 nov. 2020.

il dispose, enfin, de pouvoirs contraignants quant à la mise en œuvre de la réponse pénale, bousculant ainsi leur inertie⁸³. En somme, la plus-value apportée par la première autorité de poursuite européenne ne semble faire aucun doute. Toutefois, il faudrait en amont renforcer son fonctionnement.

2) Le renforcement du fonctionnement du parquet européen

Le règlement portant création du parquet européen est « le fruit d'un compromis délicat et complexe »⁸⁴, lequel ne semble pas à la mesure de « l'ampleur des enjeux politiques et juridiques que représente la coopération judiciaire européenne »⁸⁵. En effet, le maintien des difficultés procédurales liées à la coopération judiciaire classique, du souverainisme étatique et de l'hétérogénéité des systèmes pénaux internes ne facilitera pas la mission de l'autorité de poursuite européenne. Il est utopique d'imaginer que depuis le 1^{er} juin 2021 il transcende déjà ces triples vicissitudes. Si elles devraient finir par s'estomper, des modifications profondes devront s'opérer en matière pénale, à l'échelle de l'Union européenne, afin de concevoir un cadre équilibré et fonctionnel au sein duquel le Parquet européen pourra s'intégrer sans heurt. Pour le moment, les importants renvois du règlement aux droits procéduraux et substantiels, outre le maintien de la compétence des juridictions nationales par le droit primaire⁸⁶, pourraient largement affaiblir son action. Concrètement, si la procédure pénale tant à converger dans l'Union européenne sous l'impulsion de la Cour européenne des droits de l'Homme et des directives procédurales adoptées par l'Union, elle n'est pas uniformisée et présente encore des disparités⁸⁷. En outre, dans une moindre mesure il dépend toujours du droit pénal substantiel des États membres. Même si la directive PIF a défini tant les infractions que les peines dépendant de la compétence matérielle du Parquet européen, il s'agit de simples règles minimales, permettant aux législateurs nationaux d'y déroger en prévoyant par exemple des peines plus sévères créant des inégalités pour les personnes poursuivies par l'organe. De surcroît, il semblerait que la transposition soit lacunaire, le législateur aurait dû la transposer en

⁸³ T. CRETIN, « Les apports du traité de Lisbonne », in Cour de cassation, *Quelles perspectives pour un ministère public européen ? Protéger les intérêts financiers de l'Union*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires, Actes », 2010, p. 32.

⁸⁴ P. DUBARRY, « La création d'un parquet européen — L'eupéanisation de la lutte contre la délinquance économique et financière », *RDIA* n°1, 2018, p. 159

⁸⁵ M. DELMAS-MARTY, « Propos introductifs — Le double contexte du règlement instituant le parquet européen », *RSC*, 2018, p. 619 et s.

⁸⁶ Art. 86 § 2 TFUE.

⁸⁷ V. notamment H. CHRISTODOULOU, « Les droits de la défense oscillants face au parquet européen », *L'observateur de Bruxelles*, n° 125, sept. 2021 ; H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2021, § 62 et s.

visant le faux, l'usage de faux, la fraude fiscale ou encore le recel⁸⁸. À ce titre, une étude comparée de l'adoption du texte par divers droits nationaux pourrait être intéressante.

De même, la compétence du Parquet européen reste cantonnée à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, laquelle en est la principale victime, mais si d'autres infractions relèvent de sa compétence comme en matière de terrorisme transfrontière des dispositions concernant spécifiquement les droits des victimes devraient être envisagées par le règlement⁸⁹, ne serait-ce qu'une référence à la norme de rapprochement déjà existante sur ce point⁹⁰. En somme, à terme un système pénal totalement européenisé par la création d'une procédure pénale propre à l'organe voire d'une cour pénale de l'Union européenne, en passant par la rédaction d'un code pénal européen, permettrait un fonctionnement optimal de l'institution, même si politiquement ces propositions demeurent difficilement acceptables pour les États membres⁹¹.

En d'autres termes, il semble à ce jour prématuré d'étendre la compétence matérielle du parquet européen. Le renforcement de son fonctionnement est la priorité. Pour autant, il est nécessaire de commencer à y réfléchir pour répondre aux nouveaux défis posés par la criminalité dans un monde où les frontières deviennent poreuses.

⁸⁸ V. *supra*.

⁸⁹ L. SEILER, « L'extension de la compétence matérielle du parquet européen », *op. cit.*, p. 427.

⁹⁰ Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 oct. 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI.

⁹¹ H. CHRISTODOULOU, *Le parquet européen : prémices d'une autorité judiciaire de l'Union européenne*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2021.