

## Le Parquet européen: symbole de l'ambition de l'Union européenne dans sa politique judiciaire pénale

Marie-Laure PRINSON\*

**Sommaire :** 1. Introduction 2. La création du Parquet européen: coopération renforcée et confiance mutuelle 3. La structure du Parquet européen : solution à une coopération judiciaire asymétrique 4. Les missions et l'avenir du Parquet européen 5. Conclusion

### 1. Introduction

Après de longues années de négociations, le Parquet européen (autrement désigné en anglais *European Public Prosecutor's Office* : EPPO)\*\*, établi en 2017<sup>1</sup>, sur la base d'une coopération renforcée entre vingt-deux Etats membres<sup>2</sup>, est entré en fonction le 1<sup>er</sup> juin 2021<sup>3</sup>. Destiné à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, il détient les compétences pour mener les enquêtes et poursuivre en justice les auteurs d'infractions financières. Le budget de l'Union grandissant, la fraude est un fléau à la fois pour la communauté mais également pour les Etats membres eux-mêmes.

Certains ne manquent pas d'imagination pour qualifier le Parquet européen. Tantôt un "caméléon", un "hydre grec" ou encore le dieu hindou "Shiva"<sup>4</sup>, qui dispose d'une seule âme tout en étant doté d'une multitude de bras opérationnels. En étant mi-européen et mi-national, le Parquet européen démontre que l'Union européenne sait faire preuve d'innovation et entend bien progresser dans le champ de la coopération et harmonisation en matière pénale. Créé dans l'objectif de renforcer la politique antifraude de l'Union et de protéger au mieux les intérêts financiers<sup>5</sup>, le Parquet européen dispose d'une structure tout à fait novatrice en droit de l'Union. Aussi, cette structure est-elle destinée à faciliter la coopération avec les Etats membres, jugée trop souvent asymétrique.

C'est pour quoi beaucoup d'attentes pèsent sur lui et ses premiers pas seront regardés de près, en ce qui concerne l'effectivité de son rôle et de ses missions.

---

\* Doctorante en droit public, Université de Lorraine – Ecole IRENEE.

\*\* [NdR. [www.eppo.europa.eu](http://www.eppo.europa.eu). La décision 002/2020 du collège du Parquet européen du 30 septembre 2020 a établi de retenir l'anglais comme seule langue de travail "pour les activités opérationnelles et administratives" dudit Parquet et de ne retenir l'usage du français—ainsi que celui de l'anglais—que pour les seules relations avec la Cour de justice de l'Union européenne].

<sup>1</sup> [Règlement \(UE\) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen](#), JOUE L 283, 31 octobre 2017.

<sup>2</sup> Etats membres participants : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovénie et Slovaquie.

<sup>3</sup> [Décision d'exécution \(UE\) 2021/856 de la Commission du 25 mai 2021 fixant la date à laquelle le Parquet européen assume ses tâches d'enquête et de poursuite](#), JOUE L 188/100, 28.5.2021.

<sup>4</sup> C. Chevallier-Govers, A. Weyembergh (s. coord. de), *La création du Parquet européen, simple évolution ou révolution au sein de l'espace judiciaire européen ?*, Editions Bruylant, 2021, p.75.

<sup>5</sup> [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](#), JOUE L 198/29, 28 juillet 2017.

Ci-dessous, nous nous limitons à souligner quelques aspects concernant la formation de ce nouvel organisme et sa structure.

## 2. La création du Parquet européen : coopération renforcée et confiance mutuelle

En premier lieu, il convient de définir ce que sont les intérêts financiers de l'Union européenne. L'Union européenne est dotée d'un budget qui lui permet de financer ses nombreuses politiques. Ce budget s'insère aujourd'hui dans des cadres financiers pluriannuels, généralement sur sept ans. Les cadres financiers pluriannuels permettent de faire des prévisions à long terme sur les recettes et les dépenses de l'Union européenne. Le budget de l'Union a évolué au fil des années, et la collecte des recettes a connu des modifications. Auparavant constitué de contributions financières des Etats membres, le budget de l'Union est aujourd'hui financé par des ressources propres. Elles peuvent être définies comme "des ressources affectées une fois pour toutes à l'Union pour financer son budget et lui revenant de droit sans qu'aucune décision ultérieure des autorités nationales ne soit nécessaire"<sup>6</sup>. Le budget n'est donc pas dissociable de l'existence même de l'Union européenne. Il constitue le moteur des politiques européennes et représente le maillon essentiel à la bonne gouvernance européenne. Par ailleurs, l'article 311 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) rappelle que "L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques". Le budget de l'Union ne possède donc pas qu'un aspect financier, il est avant tout un acte politique majeur. Il n'a pas d'équivalent et ne peut pas être comparé au budget d'un Etat ou d'une organisation internationale par exemple.

Le budget de l'Union européenne a donc plusieurs facettes. A l'instar de Jean Arthuis, ancien député européen, il est légitime de se demander si le budget de l'Union est "simulacre de budget ou simulacre d'Union européenne"<sup>7</sup>. En effet, le budget de l'Union n'est pas comparable aux budgets nationaux de par la nature même de sa composition. La majeure partie du budget est constituée de la ressource dite RNB c'est-à-dire un revenu national brut de chaque Etat. Il s'agit d'une contribution de chaque Etat membre calculée en fonction de son poids économique. En 2019, cette ressource représentait près des trois-quarts du budget de l'Union. Même si elle fait partie des ressources propres, la ressource RNB n'en est pas une à proprement parlé, car il s'agit de contributions de la part des Etats membres. Le budget de l'Union se compose également de ressources propres dites "traditionnelles", constituées principalement par des droits de douanes perçus sur les importations des pays tiers. Les droits de douanes représentaient environ 14% des recettes de l'Union en 2019. A cela s'ajoute encore la ressource TVA (taxe sur la valeur ajoutée) qui contribuait aux recettes de l'Union à hauteur de 12% en 2019. D'autres recettes peuvent provenir d'amendes infligées aux entreprises qui ne respectent pas le droit de l'Union, ou encore de contributions d'Etats tiers aux programmes européens. Néanmoins, ces recettes ne représentent qu'une infime partie du budget européen, environ 2% en 2019.

Le budget de l'Union européenne constitue une enveloppe commune unique en son genre. Commune, car cette enveloppe est créée par l'Union, pour l'Union. C'est pourquoi ce budget reste indissociable de l'Union européenne et il caractérise ainsi l'essence même de cette dernière. De plus, le budget permet de donner une certaine crédibilité à l'Union européenne. Il demeure alors le reflet de tout pouvoir politique. C'est, par ailleurs, la raison pour laquelle il fait souvent l'objet de nombreuses critiques et controverses de la part des Etats membres. Il relève presque de l'exploit de réussir à trouver une entente, qui plus est budgétaire, entre vingt-sept pays, avec autant d'histoires et d'identités différentes. Le budget est le lien direct entre l'Union européenne et les Etats membres, il est donc primordial de garantir sa bonne utilisation.

<sup>6</sup> Commission européenne, [Les finances publiques de l'Union européenne, 4<sup>ème</sup> éd., 2008](#), p. 143.

<sup>7</sup> J. Arthuis, [Budget UE. Simulacre de budget ou simulacre d'Union européenne ?](#) en *Gestion et finances publiques*, 3/2017, p. 3 ss.

La fraude et la corruption au sein de l'Union européenne n'ont cessé de croître au fil des années. L'Union européenne s'est emparée très tôt de la problématique de la lutte antifraude. En 1988, elle a créé l'Unité de coordination de lutte antifraude (UCLAF). Elle sera la première structure engagée dans la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Par la suite, d'autres organes vont être créés : le plus connu d'entre eux est l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) créé en 1999<sup>8</sup>, qui remplacera l'UCLAF. L'Office européen de police, Europol, entrera également en fonction en 1999, mais sa création date de 1995<sup>9</sup>. Il a pour objectif de coordonner les forces de police des Etats membres, sans pour autant être habilité à engager des poursuites. En 1999 est également créé Eurojust, un organe facilitant la coopération entre les parquets nationaux de l'Union. Il deviendra un organe officiel de l'Union européenne en 2002<sup>10</sup>. Ces organes sont alors la preuve du progrès dans la coopération judiciaire et policière au sein de l'Union. Ils demeurent néanmoins limités puisqu'ils ne peuvent émettre que des recommandations. En effet, l'Union n'a pas souhaité leur confier un pouvoir juridictionnel, certainement trop novateur pour les Etats membres à l'époque. Ainsi, ils peuvent mener des enquêtes sur des cas de fraude mais ne sont pas habilités à poursuivre et juger les infractions. Leur rôle est alors d'émettre des recommandations aux Etats membres afin de leur indiquer une marche à suivre. Ce rôle se trouve limité, puisque les Etats restent libres de suivre ou d'ignorer ces recommandations. L'entraide pénale entre les Etats membres demeure fragile. Partant de ce postulat, l'Union européenne se trouvait dans une impasse, sans réel pouvoir pour lutter efficacement contre la fraude. Jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, la politique antifraude de l'Union européenne n'est que purement administrative. Chaque tentative d'intervention de l'Union est renvoyée devant les autorités nationales de répression. Finalement, elle ne dispose que d'un rôle d'impulsion dans la lutte contre la criminalité financière. En renvoyant leurs recommandations devant les juridictions nationales, les organes tels que l'OLAF doivent faire face à la diversité des procédures pénales nationales. La politique antifraude de l'Union semble alors asymétrique.

Afin d'améliorer sa lutte contre la criminalité financière, l'Union européenne va réaliser une avancée considérable dans l'histoire de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. A la suite du Traité de Lisbonne, l'article 86 TFUE<sup>11</sup> prévoit la création d'un Parquet européen. Pour l'Union européenne, il ne s'agit plus d'être un simple coordinateur entre les juridictions nationales, mais bien de prendre place dans la lutte contre la fraude en créant un organe juridictionnel supranational. Avec le Parquet européen, l'Union européenne sera désormais actrice dans la protection de ses intérêts financiers, et non plus simple spectatrice. Le Parquet européen va considérablement améliorer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne grâce, d'une part, à une évolution institutionnelle et, d'autre part, à une évolution matérielle. En effet, le Parquet européen est doté de compétences tout à fait novatrices dans le droit de l'Union européenne. Comme l'indique le paragraphe 2 de l'article 86 TFUE "Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement [...] les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union". Aussi, la suite du paragraphe mentionne-t-elle que le Parquet européen agit devant les juridictions des Etats membres.

Prudente dans la rédaction de l'article 86 TFUE, l'Union européenne y a intégré la possibilité de recourir à une coopération renforcée. Avec un minimum de neuf Etats membres participants, la coopération renforcée permet de ne pas rester bloqué face à l'unanimité. Il s'agit alors d'un bon compromis, puisque les Etats peuvent décider ou non d'y participer en fonction de leurs attentes. De plus, ce recours n'est pas définitif puisqu'à tout moment un Etat peut décider de rejoindre le projet,

---

<sup>8</sup> [Décision de la Commission européenne du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude \(OLAF\)](#), JOCE L136, 31 mai 1999.

<sup>9</sup> [Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police \(convention Europol\)](#), JOCE C316 - 27 novembre 1995.

<sup>10</sup> [Décision 2002/187/JAI du Conseil européen du 28 février 2002](#) instituant Eurojusta fin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité ; Journal officiel de l'Union européenne L 63 - 6 mars 2002.

<sup>11</sup> "Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen".

même une fois en place. Il est évident que l'unanimité pour créer un organe juridictionnel supranational, intervenant au sein même des juridictions nationales, relevait de l'impossible. Il ne faut pas oublier que l'Union européenne est composée de vingt-sept Etats membres, avec autant d'histoires et d'identités différentes. Les négociations pour la création du Parquet européen ont débuté en 2013, soit quatre ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, et de son article 86 TFUE. Le choix d'une coopération renforcée a permis à l'Union de progresser dans sa politique antifraude. Cela démontre également que l'Union européenne n'est pas statique et sait trouver des compromis pour avancer. Cette coopération renforcée est le symbole de la volonté des Etats membres d'approfondir l'intégration européenne. A ce jour, comme déjà mentionné, vingt-deux Etats membres participent au Parquet européen. Les cinq Etats membres n'ayant pas souhaité participer au projet sont la Pologne, la Hongrie, la Suède, le Danemark et l'Irlande.

En intervenant dans le domaine judiciaire, il est plus que nécessaire de permettre aux Etats membres de conserver leurs prérogatives concernant essentiellement l'autonomie et l'indépendance de leur justice nationale. C'est alors une sorte de pari sur l'avenir que font l'Union européenne et les Etats membres en créant ce Parquet européen. Un élément central apparaît alors : la confiance mutuelle. Cette confiance mutuelle est essentielle afin de permettre à l'Union de progresser, d'autant plus dans le domaine judiciaire, souvent chasse gardée des Etats membres. Elle se caractérise alors par deux axes : à la fois horizontal et vertical. La confiance mutuelle horizontale symbolise la confiance entre les Etats membres eux-mêmes. La confiance mutuelle verticale, quant à elle, s'opère entre les Etats membres et l'Union européenne.

Un cercle vertueux se dessine alors. La création du Parquet européen a été rendue possible grâce à la confiance mutuelle. Désormais, le Parquet européen contribue à promouvoir cette confiance mutuelle à travers sa coopération avec les juridictions nationales. Le modèle d'une coopération renforcée pour créer le Parquet européen constitue une véritable opportunité pour faire progresser l'Europe. L'ancien député européen, Alain Lamassoure, écrit d'ailleurs "l'Europe unie est mieux armée que chacun de ses États muré dans son splendide isolement". De plus, la coopération renforcée n'est pas définitive puisque les Etats membres non participants peuvent, à tout moment, décider de s'y associer. Il ne faut donc pas estimer la coopération renforcée comme un frein à la confiance mutuelle, mais plutôt comme une nouvelle forme de celle-ci. De plus, certains auteurs évoquent une liaison nécessaire entre la confiance mutuelle et le contrôle juridictionnel<sup>12</sup>. Le Parquet européen est ainsi l'illustration parfaite de ce lien.

Aussi, sa composition est-elle un élément clé afin de garantir le lien entre les Etats membres et l'Union européenne. Une structure en deux niveaux a été instituée afin que l'action du Parquet européen soit la plus efficace possible.

### 3. La structure du Parquet européen : solution à une coopération judiciaire asymétrique

Avant la mise en place du Parquet européen, la protection des intérêts financiers de l'Union revêtait la forme d'une coopération parallèle. Il s'agissait alors d'une coopération entre les Etats membres, mais sans réelle action de la part de l'Union, qui ne pouvait émettre que des recommandations. Les Etats membres étant libres de suivre ou non ces recommandations non-contraignantes, l'Union européenne peinait à prouver son efficacité dans la lutte contre la fraude. C'est pourquoi une structure judiciaire pénale européenne telle que le Parquet européen était nécessaire.

La structure du Parquet européen est très novatrice, définie comme "un organe indivisible de l'Union fonctionnant comme un parquet unique à structure décentralisé", "organisé à un double niveau : central et décentralisé" (Règlement 2017/1939, art. 8, 1-2).

---

<sup>12</sup> A. Miranda Rodrigues, *Confiance mutuelle et contrôle juridictionnel : une liaison nécessaire ?*, en G. De Kerchove, A. Weyembergh (éd.), *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen*, Bruxelles, 2005, p. 163 ss.

En effet, le Parquet européen va agir à la fois au niveau de l'Union européenne mais également directement au niveau des Etats membres. L'objectif de cette double structure est alors d'évoluer d'une coopération parallèle à une coopération superposée. Il ne s'agit plus de coordonner l'action entre les procureurs nationaux, mais bien de créer de véritables procureurs européens et procureurs européens délégués.

Il y a tout d'abord la partie dite « centrale » du Parquet, constituée par le Bureau central. Ce Bureau central comprend plusieurs subdivisions : le collège composé du chef du Parquet européen et des procureurs européens, les chambres permanentes, les adjoints au chef et le directeur administratif. Vingt-deux procureurs européens doivent siéger à ce Bureau central, basé à Luxembourg, soit un par Etat membre. L'objectif de la constitution de ce Bureau central est "d'assurer la supervision, la direction et la surveillance de toutes les enquêtes et poursuites menées par les procureurs européens délégués"<sup>13</sup>. Les procureurs européens ont donc pour mission d'assurer la liaison entre le niveau central et le niveau décentralisé du Parquet, de sorte à créer un parquet unique, bien qu'il soit divisé en deux parties. Les procureurs européens sont également les garants du respect des législations nationales, puisqu'ils doivent vérifier la conformité d'une instruction en cours avec le droit national concerné. Ils constituent alors une « équipe commune d'enquête sous forme institutionnalisée »<sup>14</sup>. En effet, bien que le Parquet européen soit compétent pour mener des enquêtes et poursuivre en justice les auteurs d'infractions, ceux-ci seront traduits devant les juridictions nationales. C'est pourquoi l'instauration de procureurs délégués au sein même des Etats membres semble nécessaire.

Les procureurs européens délégués constituent le niveau décentralisé du Parquet européen. Ils sont affectés dans les vingt-deux Etats membres participants au Parquet. Ils ont pour mission de mener les enquêtes au sein même de l'Etat auquel ils sont affectés. Ils sont néanmoins sous les orientations et les instructions de la chambre permanente. Les procureurs européens délégués possèdent donc une double casquette. Ils font partie intégrante du Parquet européen, et par ce statut ils doivent "agir exclusivement pour le compte et au nom de celui-ci sur le territoire de leur Etat membre respectif"<sup>15</sup>. Néanmoins, ils disposent également de compétences particulières dans les Etats membres. En effet, les procureurs européens délégués doivent déjà faire partie du corps judiciaire de l'Etat dans lequel ils agissent. Le règlement (UE) 2017/1939<sup>16</sup> exige également que les Etats membres leur confèrent au moins les mêmes pouvoirs que les procureurs nationaux. Afin de garantir le traitement efficace des dossiers, le nombre de procureurs européens délégués est d'au moins deux par Etat membre. Le Parquet européen devrait compter 140 procureurs délégués.

La question de la nomination des procureurs a également toute son importance. En effet, afin de prouver sa légitimité, le Parquet européen se doit d'être parfaitement impartial et indépendant. Cette nécessité s'impose d'autant plus dans le domaine judiciaire. Le chef du Parquet européen est nommé par un accord commun entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. La procédure de sélection réside en un appel ouvert à candidatures, publié au Journal Officiel de l'Union européenne.

Pour la mise en place du Parquet européen, le premier chef est une femme : Laura Codruta Kövesi, ancienne procureure générale de la Roumanie. Cette nomination porte tout un symbole car le système judiciaire roumain a souvent été critiqué par l'Union européenne<sup>17</sup>. L'Union européenne souhaite alors démontrer sa confiance envers la Roumanie afin de l'encourager à progresser dans l'organisation de ses institutions judiciaires. Laura Codruta Kövesi est donc à la tête de ce nouvel

---

<sup>13</sup> Règlement (UE) 2017/1939, Considérant 22.

<sup>14</sup> L. Kuhl, R. Panait, *Les négociations pour un Parquet européen : un organe d'enquête et de poursuite européen pour la lutte anti fraude dans l'Union européenne, ou un deuxième acteur de coordination judiciaire ?*, en *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1/2017, p. 41 ss.

<sup>15</sup> Règlement (UE) 2017/1939, Considérant 32.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Considérant 33.

<sup>17</sup> A la suite de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la Commission européenne a mis en place un mécanisme de coopération et de vérification, afin d'évaluer la situation de la Roumanie au fil des années, notamment dans le domaine judiciaire (dernier rapport : [Report from the Commission to the European Parliament and the Council, on progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism](#); COM(2021) 370 final, June 8, 2021).

organe de l'Union européenne. Le succès du Parquet européen, et plus globalement l'avenir de la coopération judiciaire, dépendra de sa gestion.

Concernant les procureurs européens, une liste de trois candidats est proposée par chaque Etat membre. Ces candidats doivent répondre à certains critères tels que d'être un membre actif du ministère public ou corps judiciaire de l'Etat concerné, offrir toutes les garanties d'indépendance, ou encore disposer d'une expérience pertinente dans les enquêtes financières. C'est ensuite le Conseil de l'Union européenne qui nomme les procureurs européens du Parquet. Enfin, les procureurs européens délégués désignés par les Etats membres sont nommés par le collège du Parquet européen, sur proposition du chef du Parquet. Le collège ou le chef du Parquet peuvent donc refuser un candidat désigné par l'Etat. Les Etats membres jouent un rôle primordial dans la composition du Parquet européen, puisque de leurs propositions dépend la désignation des membres. Une part de responsabilité pèse alors sur eux. Néanmoins, il n'était pas envisageable de remettre l'entière procédure de désignation des membres du Parquet européen entre les mains de l'Union européenne. Les Etats membres participants au Parquet ont fait le pari de mettre en commun leurs prérogatives judiciaires, il est donc légitime que les Etats restent maîtres dans la proposition des membres du Parquet. C'est à eux que revient la tâche de proposer des candidats auxquels ils ont confiance, car finalement tout l'équilibre du Parquet européen en dépend.

La Cour de Justice de l'Union européenne a un rôle important à jouer dans les mandats des procureurs. En effet, elle peut agir sur la révocation du chef du Parquet, ainsi que sur celle des procureurs européens, sur demande du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne ou de la Commission européenne<sup>18</sup>. La garantie d'indépendance du chef du Parquet ainsi que des procureurs européens relève d'une institution judiciaire indépendante, à savoir la Cour de Justice de l'Union européenne. Concernant les procureurs européens délégués, c'est au collège du Parquet européen que revient le pouvoir de les révoquer<sup>19</sup>. On comprend alors que les procureurs européens délégués sont dépendants du collège du Parquet européen puisqu'ils sont nommés et révoqués par celui-ci. Il faut rappeler que le collège est constitué du chef du Parquet européen ainsi que des procureurs européens. Une hiérarchie s'installe alors, entre d'un côté les membres travaillant au niveau de l'Union européenne, et de l'autre les membres travaillant au niveau décentralisé, c'est-à-dire des Etats membres. Cette disposition peut alors être perçue comme une garantie pour le Parquet européen de la volonté des procureurs délégués à effectuer consciencieusement leur travail.

Malgré leur sélection faite par leur Etat membre, leur destin retourne ensuite entre les mains du Parquet. Leur identité nationale est alors réservée au profit d'une double identité : à la fois nationale et européenne. D'une part, en travaillant au sein de leurs juridictions nationales, les procureurs délégués continuent à travailler selon leur législation nationale et dans le respect des procédures nationales. D'autre part, les procureurs délégués travaillent pour le compte du Parquet européen, et donc plus globalement de l'Union européenne. Ils doivent alors respecter leurs engagements vis-à-vis de ce poste et ne pas oublier la mission première qu'est la protection des intérêts financiers de l'Union.

Cette protection du budget de l'Union est le cœur même de la création du Parquet européen. Néanmoins, les intérêts financiers de l'Union européenne constituent une notion très complexe, que le Parquet européen doit savoir appréhender. Aussi, les compétences du Parquet européen ne sont-elles pas limitées dans le temps. Il est alors très probable que celles-ci soient étendues à d'autres domaines.

#### **4. Les missions et l'avenir du Parquet européen**

Nous l'avons donc compris, la mission première du Parquet européen est de lutter contre la fraude au sein de l'Union européenne. L'Union a décidé de créer un Parquet européen afin de protéger au mieux ses intérêts financiers. Néanmoins, il n'agit pas contre toutes les infractions financières. Tout

---

<sup>18</sup> Règlement (UE) 2017/1939, art 14, 5 et 16.

<sup>19</sup> *Ibid.*, art. 17, 3.

d'abord, le Parquet européen est compétent à l'égard des infractions définies par la directive (UE) 2017/1371<sup>20</sup>. Cette directive donne une liste des éléments qui constituent une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Ensuite, les montants des infractions peuvent être un élément déclencheur de la compétence du Parquet. Par exemple, s'agissant de la fraude à la TVA, celle-ci doit se dérouler sur le territoire de deux Etats membres ou plus, et le préjudice total doit être d'au moins 10 millions d'euros. On estime que le Parquet européen va récupérer près de 3 000 dossiers.

D'un point de vue financier, le Parquet européen entre en fonction avec un élément de taille qui n'était pas prévu lors de sa création en 2017. En plus du cadre financier pluriannuel, l'Union européenne débloque de nouveaux fonds pour faire face à la crise sanitaire actuelle. Le plan de relance NextGeneration UE<sup>21</sup> de 750 milliards d'euros voté en Conseil européen extraordinaire le 21 juillet 2020, est alors un défi pour le nouveau Parquet européen, d'autant plus en temps de crise. Les premiers fonds ont été versés cet été, et la somme colossale du plan de relance représente un risque élevé de fraude. Ces fonds sont destinés à relancer l'économie de l'Union européenne, on peut alors s'attendre à des intentions de fraude élevées, dans le domaine de la santé notamment. De plus, le plan de relance est constitué d'une part, par des subventions et, d'autre part, par des prêts. Une fraude de grande ampleur serait alors un désastre pour ces fonds européens d'une nouvelle forme. Comme l'ont souligné la vice-présidente de la Commission européenne Vera Jourová, ainsi que les commissaires Johannes Hahn et Didier Reynders, le Parquet européen "surveillera de très près la mise en œuvre de NextGenerationEU de manière à s'assurer que les fonds parviennent bien à notre économie et à nos citoyens"<sup>22</sup>. L'Union européenne doit prouver qu'elle est toujours capable d'agir en temps de crise, et que les Etats membres peuvent compter sur elle pour surmonter cette épreuve ensemble.

Le Parquet européen va agir sur deux points précis. En premier lieu, il va garantir une répression de la fraude au niveau de l'Union européenne. En disposant de réelles compétences pénales, qui sont habituellement confiées aux corps judiciaires nationaux, il va pouvoir s'élever en un organe juridictionnel supranational. Ainsi, l'un des premiers pouvoirs dont dispose le Parquet européen est un pouvoir de contrainte. A partir du moment où le Parquet européen est en charge d'une affaire, l'Union européenne est assurée que les criminels transfrontaliers seront jugés devant une juridiction nationale. Comme l'indique l'article 4 du Règlement (UE) 2017/1939, le Parquet européen agit « jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée ». En second lieu, le Parquet européen a une mission beaucoup plus sensible. En effet, en garantissant une politique antifraude efficace, il permet à l'Union européenne de se crédibiliser dans le domaine pénal. Il s'agit alors là d'un aspect plutôt politique que financier. De plus, en démontrant une action efficace, le Parquet européen va renforcer la confiance mutuelle des Etats membres envers l'Union européenne. Il démontrera que l'Union est toujours capable de progresser, qui plus est dans des domaines très sensibles qui relèvent plutôt de prérogatives nationales.

Le Parquet européen sera alors la preuve que les Etats membres ont eu raison d'avoir confiance en ce projet, et qu'en rassemblant leurs compétences dans un organe supranational leurs actions sont plus fortes. En effet, les Etats membres se sont rendus compte qu'il était très complexe de lutter seul face à la criminalité transfrontalière. L'ouverture des frontières et la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux posent trop d'entraves quant à une répression efficace de cette criminalité. Selon Luc Frieden, ancien Ministre de la Justice du Luxembourg, trois éléments sont nécessaires pour fonder "une base solide à la 'confiance mutuelle' et à son développement au sein d'un espace judiciaire européen"<sup>23</sup>. Il décrit alors un « triangle incontournable » composé du rapprochement des législations,

---

<sup>20</sup> [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](#) (JOUE L 198 - 28 juillet 2017).

<sup>21</sup> [Réunion extraordinaire du Conseil européen \(17.18.19.20 et 21 juillet 2020\) – Conclusions](#), EUCO 10/20, Bruxelles, 21 juillet 2020.

<sup>22</sup> [Déclaration commune de la vice-présidente Jourová, du commissaire Hahn et du commissaire Reynders au sujet du lancement du Parquet européen](#), Bruxelles, 1<sup>er</sup> juin 2021.

<sup>23</sup> L. Frieden, *Introduction* à G. De Kerchove, A. Weyembergh (éd.), *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen*, cit., p. 14.

d'une meilleure connaissance mutuelle et de mécanismes d'évaluation. Le Parquet européen constitue donc à lui seul ce schéma, permettant à l'Union européenne de renforcer son espace judiciaire.

S'agissant de la protection du budget, il est opportun de ne pas oublier que les intérêts financiers de l'Union sont aussi, en partie, les intérêts financiers des Etats membres. Le citoyen européen se trouve au cœur du budget européen. D'une part, il constitue un contribuable au budget européen sans même le savoir. En effet, en payant ses impôts, ou en effectuant ses achats de la vie courante, le citoyen européen contribue aux ressources propres du budget de l'Union. Il ne faut pas oublier que la ressource RNB, principale composante du budget européen, est calculée en fonction du poids économique de chaque Etat. Les emplois occupés par les citoyens européens constituent alors l'activité économique des Etats membres. Aussi, la ressource TVA ou les droits de douanes sont-ils directement impactés par la consommation des citoyens européens. D'autre part, le budget européen se retrouve dans la vie quotidienne des citoyens européens. La majorité des dépenses de l'Union est consacrée à la politique agricole commune et à la politique de cohésion. A travers la politique agricole commune, l'Union européenne verse des aides aux agriculteurs européens. La politique de cohésion, quant à elle, permet de réduire les inégalités régionales. Souvent, il s'agit de financements de politiques qui ne sont pas des priorités pour les gouvernements nationaux. A titre d'exemple, la construction de nouvelles salles de classes ou la rénovation des routes peuvent être financées grâce au budget de l'Union européenne. Ainsi, l'Union, et plus particulièrement le Parquet européen, se doivent de protéger les intérêts financiers car ils constituent également ceux des Etats membres, et plus particulièrement des citoyens européens.

Enfin, le Parquet européen peut voir ses compétences s'étendre. En effet, l'article 86 paragraphe 4 TFUE dispose que : "Le Conseil européen peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision modifiant le paragraphe 1 afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière". A titre d'exemple, la politique antiterroriste pourrait faire partie des nouvelles missions du Parquet européen, comme a pu le suggérer la Commission européenne lors de sa communication le 12 septembre 2018<sup>24</sup>. Plus récemment encore, dans un communiqué de presse du 20 mai 2021<sup>25</sup>, le Parlement européen déplore un trop faible taux de condamnation des crimes environnementaux, et demande à ce que les compétences du Parquet européen soient étendues aux infractions environnementales. Ainsi, le Parquet européen ne se limite pas dans ses actions et saura s'adapter aux besoins actuels et futurs de l'Union européenne. Le seul moyen d'avoir une vision plus globale est que l'Union européenne agisse avec le soutien des Etats. Le Parquet européen est donc la preuve même de cette confiance.

Entré en fonction le 1<sup>er</sup> juin 2021, le Parquet européen a déjà démarré ses enquêtes. Lors d'une interview accordée au site Euronews le 6 juin dernier, Laura Codruta Kövesi a affirmé avoir enregistré la première affaire du Parquet, concernant l'Allemagne et l'Italie. D'autres affaires plus connues vont également passer entre les mains du Parquet. C'est le cas, par exemple, du conflit d'intérêts dont est accusé le premier ministre tchèque, Andrej Babis. Dans un communiqué de presse du 26 mai dernier<sup>26</sup>, le Parlement européen rappelle la nécessité de traiter cette affaire. Andrej Babis aurait détourné des subventions européennes à travers la société holding tchèque Agrofert dont il était propriétaire. Enfin, le Parquet européen se penche également sur une affaire de fraude fiscale de la part de la société de réservation en ligne Booking.com. La police financière de Gènes estimerait cette fraude à plus de 153 millions d'euros.

Le Parquet européen constitue alors un pari sur l'avenir. S'il ne démontre pas d'emblée son efficacité il risquerait de faire douter les Etats membres dans leur participation à ce projet si important. Il sera

---

<sup>24</sup> 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 transfrontalières](#) ; COM(2018) 641 final - 12 septembre 2018.

<sup>25</sup> Communiqué de presse du 20 mai 2021, [Les règles en matière de responsabilité environnementale doivent être révisées](#), Parlement européen en session plénière – Référence20210517IPR04121.

<sup>26</sup> Communiqué de presse du 26 mai 2021, [Conflit d'intérêts du Premier ministre tchèque : les députés veulent une enquête sur les violations de l'Etat de droit](#), Parlement européen – Référence20210523IPR04605.



alors plus difficile de regagner la confiance des Etats membres par la suite. Un point de non-retour pourrait rapidement être atteint, car comme le souligne si justement le poète latin Publilius Syrus « la confiance à l'âme est semblable en un point : une fois envolée, elle ne revient point »<sup>27</sup>. Le Parquet européen a toutes les cartes en main pour réussir ce pari, à lui d'en faire bonne utilisation.

## 5. Conclusion

Le Parquet européen est le symbole du décloisonnement de l'espace pénal européen. Sa création a pour but de répondre aux difficultés rencontrées par les autorités nationales à traiter des affaires de dimension internationale. Afin de permettre une meilleure cohésion européenne, il semble nécessaire que les éléments d'enquêtes et les poursuites judiciaires émanent d'un organe supranational. En agissant dans la protection des intérêts financiers de l'Union, le Parquet européen contribue également à rendre la justice plus efficace. Néanmoins, il faut bien comprendre que l'objectif n'est pas de créer un code pénal européen, mais bien de rapprocher les systèmes pénaux nationaux afin d'en améliorer l'efficacité. L'espace pénal européen est complexe à mettre en place. En effet "vouloir harmoniser l'ensemble du droit pénal serait [...] utopique, comme serait néfaste le repli des Etats sur eux-mêmes et le refus de tout rapprochement"<sup>28</sup>. La justice pénale est un domaine sensible pour les Etats membres, qui ne veulent pas être contraints dans leur manière de juger les criminels. L'Union européenne se trouve donc face à un dilemme : respecter les règles judiciaires nationales tout en améliorant les poursuites pénales ainsi que les jugements. Sa double structure lui permet de garantir une relation étroite avec les juridictions nationales, tout en agissant au niveau européen. En créant de nouveaux rapports à la fois au sein de l'Union mais également avec les Etats membres, le Parquet européen apporte un regard nouveau sur la politique antifraude. La protection du budget européen est essentielle, car il constitue l'essence même de l'Union européenne. Plus qu'un simple aspect financier, il est à la base de toutes les politiques de l'Union. Sa préservation est un enjeu de taille que le Parquet européen semble prêt à relever.

---

### Abstract

*Après de longues années de négociations, le Parquet européen a été créé le 12 octobre 2017, afin d'apporter une protection plus efficace des intérêts financiers de l'Union. Mis en place sous la forme d'une coopération renforcée, vingt-deux Etats membres de l'Union participent à ce nouvel organe de l'Union. Cinq n'y participent pas, à savoir : la Hongrie, la Pologne, l'Irlande, la Suède et le Danemark. Doté de compétences judiciaires nouvelles en droit de l'Union européenne, le Parquet européen agit à la fois au niveau de l'Union, mais également directement au sein des autorités judiciaires nationales. Il aura fallu plus de trois ans pour que ce nouvel organe de l'Union entre en fonction, il est désormais actif depuis le 1<sup>er</sup> juin 2021. Il se charge de "rechercher, de poursuivre et de renvoyer en jugement les auteurs des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union". Travaillant en toute indépendance, le Parquet européen se compose de procureurs européens et de procureurs européens délégués.*

**Mots-clés:** Parquet européen, procureurs européens, procureurs européens délégués, coopération renforcée, espace de liberté, de sécurité et de justice, espace pénal européen, confiance mutuelle, intégration européenne

\*

*After long years of negotiations, the European Public Prosecutor's Office (EPPPO) was created on October 12, 2017, in order to provide greater protection of the Union's financial interests. Set up as an enhanced cooperation, twenty-*

---

<sup>27</sup>Publilius Syrus, poète latin, in *Sentences de Publilius Syrus*, Collection Fragments, Paris, 2011.

<sup>28</sup>J-F. Kriegk, D.Barella, *Espace pénal commun en Europe : quelles perspectives ?*, Notes de la Fondation Robert Schuman, 2003, p.8.

*two EU Member States are participating in this new EU body. Five did not want to join the project, namely: Hungary, Poland, Ireland, Sweden and Denmark. With new judicial powers in European Union law, EPPO acts both at Union level, but also directly within national judicial authorities. It took more than three years for this new Union's body to take office, it has now been active since June 1, 2021. It is then responsible for "investigating, prosecuting and bringing to judgment the perpetrators of, and accomplices to, criminal offences affecting the financial interests of the Union". Working independently, EPPO is composed of European Prosecutors and European Delegated Prosecutors.*

**Key words:** European Public Prosecutor's Office (EPPO), European prosecutors, European delegated prosecutors, enhanced cooperation, area of freedom, security and justice, European criminal-law area, mutual trust, European integration