



L'institution du Parquet européen¹

par Fabrice ANDREONE²

Docteur en droit – Conseiller senior expert à la Direction générale
Recherche et innovation de la Commission européenne

Ce papier présente l'adoption de la coopération renforcée qui institue un Parquet européen. Tout d'abord, il s'attache à la genèse du texte et aux différentes étapes de l'adoption de la proposition de la Commission européenne: analyse d'impact et contrôle de la subsidiarité. Cette contribution présente ensuite la procédure législative d'adoption du règlement et le passage à une coopération renforcée à vingt États membres, dans le contexte de l'article 86 TFUE. Dans une seconde partie, notre texte propose une analyse des principales caractéristiques de ce nouvel organe, par comparaison à la catégorie des organes/agences de régulation de l'Union européenne, à travers le cadre institutionnel, les principes qui fondent le Parquet européen et les missions et moyens du Parquet européen.

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, comporte une disposition (art. 86 TFUE) qui accorde au Conseil la faculté, sous certaines conditions, d'adopter un règlement instituant le Parquet européen, compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices d'infractions pénales, portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

Cette contribution a pour objectif de présenter le règlement du Conseil du 12 octobre 2017 (règlement UE n° 2017/1939 du Conseil du 12 oct. 2017) mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du parquet européen³. Le projet de règlement adopté par le Conseil, le 8 juin 2017, a été approuvé par le Parlement européen, le 5 octobre 2017. Cette approbation s'est tenue dans le cadre d'une procédure législative spéciale qui repose sur un seul vote, à la majorité des suffrages exprimés des membres du PE; afin d'adopter ou de rejeter le projet sans possibilité d'amendement. Ainsi, le texte a été adopté par 456 votes pour, 115 votes contre et 60 abstentions. Cette procédure législative spéciale qui s'apparente à un vote bloqué, restreint considérablement le champ d'intervention et la possibilité d'introduire des changements dans le texte du Conseil.

Il est nécessaire de préciser que ce papier a été rédigé sous l'angle du droit institutionnel, tant pour la procédure d'adoption utilisée, relativement complexe, que pour la présentation des principales caractéristiques de cet organe. Il n'aborde qu'incidemment les

(1) Cette contribution est faite par l'auteur à titre individuel ; elle n'exprime pas la position de la Commission ou de l'Union européenne, qu'elle n'engage pas.

(2) Je tiens à remercier Isabelle Pérignon, ancien membre du cabinet de la commissaire Jourová pour sa relecture attentive du projet de texte ainsi que ses encouragements.

(3) JOUE, n° L. 283, 31 oct. 2017. 1.

procédures d'enquêtes et les aspects qui relèvent du droit pénal européen.

On doit noter également que notre texte se réfère indifféremment aux termes « Parquet européen » et son acronyme anglais « EPPO », également utilisé, et qui correspond aux termes « European Public Prosecutor Office ».

Cette présentation examine tout d'abord les conditions et la procédure qui ont conduit le Conseil à adopter un règlement mettant en œuvre une coopération renforcée concernant le Parquet européen, avant d'aborder les principales caractéristiques de ce nouvel organe.

Section I: L'adoption du règlement du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée concernant le Parquet européen

Il s'agit tout d'abord d'examiner les différentes étapes qui ont conduit la Commission à arrêter une proposition de règlement portant création du Parquet européen, avant de présenter les conditions de l'adoption d'un projet de coopération renforcée, par le Conseil.

I. – LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE L'ADOPTION DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU CONSEIL PORTANT CRÉATION DU PARQUET EUROPÉEN

La proposition de la Commission du 17 juillet 2013 se fonde, tout d'abord, sur une étude d'impact qui prend notamment en compte la consultation des parties prenantes. Par ailleurs, les services de la Commission ont également procédé à une analyse coûts-bénéfices de la proposition, afin de démontrer les bénéfices financiers et non financiers liés à l'institution de cet organe. Enfin, il est important d'analyser pourquoi et comment l'exécutif communautaire a dû procéder à un réexamen de son texte, dans le contexte du contrôle de subsidiarité qui incombe aux parlements nationaux des États membres.

*A – L'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen*⁵

L'analyse d'impact présente les objectifs et les justifications de l'action communautaire et évalue les différentes options institutionnelles de la proposition de la Commission.

1. Les objectifs et justifications de l'action communautaire, présentés par l'étude d'impact de la Commission européenne

Avant de lancer une quelconque initiative législative, il appartient à la Commission de réaliser une étude d'impact qui permette de consulter largement le secteur concerné et d'étudier l'ensemble des options sur la table afin de démontrer les objectifs et le bien-fondé de l'action qu'elle propose. Dans le cas d'espèce, si le traité contient une base juridique (art. 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [TFUE]), pour l'adoption d'une proposition législative visant à créer un Parquet européen, cette disposition du droit primaire n'exonère pas la Commission de procéder à cette étude.

Dans son discours sur l'Union de septembre 2012⁶, le président Barroso a annoncé son intention d'avancer sur le Parquet européen et de faire adopter une proposition législative pour l'établissement d'un tel organe. Basée sur de nombreuses études et documents⁷, cette question a été débattue avec les parties intéressées (milieux judiciaires) et le grand public, notamment par le biais de questionnaires, mis en ligne début 2012. On doit noter que la plupart des réponses étaient favorables à l'adoption de mesures visant à renforcer le cadre de la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne (UE) et soutenaient également l'idée de la création d'un Parquet européen. On doit aussi remarquer que de nombreuses réunions et conférences à ce propos ont été tenues en 2012 et début 2013, de même que des consultations bilatérales avec les États membres.

Pour commencer, l'analyse d'impact constate les limites des mesures existantes dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'UE. Ces limites découlent de la fragmentation du régime répressif qui reste entre les mains des États membres. Il résulte de cette situation que le niveau de répression demeure faible, alors que l'action dans cette matière manque de continuité, en l'absence d'une politique européenne commune. Certes les organes existants (unité de coordination judiciaire [Eurojust], Office européen de police [Europol]) peuvent assister les États membres; cependant, ils ne disposent pas des compétences pour mener des enquêtes. Quant à l'Office de lutte anti-fraude de l'UE (OLAF), il est pourvu de la capacité de diriger des enquêtes administratives, mais il ne peut assurer les poursuites pénales qui relèvent des États membres.

⁽⁴⁾ COM(2013) 534 , 17 juill. 2013.

⁽⁵⁾ Commission staff working document, impact assessment accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, SWD(2013) 275, 17 juill. 2013.

⁽⁶⁾ Discours sur l'état de l'Union 2012, 12 sept. 2012 (SPEECH/12/596).

⁽⁷⁾ V. le projet universitaire Corpus Juris publié et commenté dans M. Delmas-Marty et J. A. E. Vervaele (ed.), La mise œuvre du Corpus Juris dans les États membres, vol. 1, Anvers-Oxford, Intersentia, 2000 ; Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté et la création d'un procureur européen, COM(2001) 715 final, 11 déc. 2001, et son rapport de suivi, COM(2003) 128 final, 19 mars 2003.

Par ailleurs, le rapport de la Commission note que les États membres considèrent souvent les poursuites des infractions aux intérêts de l'UE comme secondaires. Comme il n'existe pas d'organe qui permettrait de poursuivre les infractions transfrontières, les efforts restent fragmentés et inégaux.

Par conséquent, les mesures existantes (coordination, échange d'informations) ne permettent pas d'aller de l'avant et de poursuivre, de manière effective, les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Ainsi, la Commission estime qu'à peine 10 % du montant de la fraude au budget de l'UE sont récupérés. L'effet dissuasif du régime répressif actuel est donc insuffisant. Pour améliorer cet état de fait, il importe de déterminer l'instrument le plus approprié pour protéger les intérêts financiers de l'Union, avec le meilleur rapport coût-efficacité et le moindre impact sur l'ordre juridique des États membres.

Après avoir présenté les objectifs de la création du Parquet européen et en particulier l'objectif général de contribuer au renforcement de la protection des intérêts financiers de l'Union, la Commission analyse les différentes options existantes pour atteindre les objectifs fixés.

2. Les différentes options présentées par l'étude d'impact de la Commission européenne

Les deux premières options sont fondées sur la situation existante et l'absence d'adoption de nouvelles mesures réglementaires. L'étude les écarte immédiatement, car elles ne permettent pas d'atteindre l'objectif stratégique de poursuivre de manière effective les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Le rapport de la Commission envisage ensuite deux autres types d'options: les solutions, dans le contexte d'Eurojust, et l'institution d'un Parquet européen.

a) Les solutions proposées dans le contexte d'Eurojust

L'étude d'impact présente deux options qui nécessitent des développements dans le cadre institutionnel d'Eurojust.

Une première approche fondée sur le renforcement des pouvoirs d'Eurojust ne semble pas pertinente par rapport aux objectifs poursuivis. Il s'agirait en fait de doter cet organe de nouveaux pouvoirs, en l'habilitant à engager des enquêtes dans toute l'Union. Eurojust et ses membres nationaux se verraient doter de la compétence de donner des instructions aux parquets nationaux, aux fins du déclenchement d'enquêtes, et de proposer le déclenchement de poursuites dans les États membres, conformément à l'article 85 du TFUE. Toutefois, l'instruction et la poursuite des infractions en cause ne seraient renforcées que dans des proportions limitées, puisque Eurojust continuerait à n'avoir aucune autorité sur les poursuites nationales.

Une autre option serait de créer un parquet européen dans le contexte institutionnel d'Eurojust qui deviendrait un service spécifique, au sein de cet organe. Celui-ci jouirait d'une compétence exclusive dans les cas d'infractions portant atteinte

aux intérêts financiers de l'UE et serait composé de procureurs et d'enquêteurs spécialisés dans la criminalité financière. La crainte de la Commission serait que les priorités nationales ou celles d'Eurojust pourraient primer celles du Parquet européen, étant donné la composition et la structure de cet organe. Par ailleurs, la création de ce service obligerait les États membres à des adaptations de leur système juridictionnel. Certes, cette option semble meilleure que les précédentes, mais n'est pas considérée comme satisfaisante par l'exécutif européen.

On doit également présenter les options qui envisagent d'instituer le Parquet européen comme un organe spécifique de l'UE.

b) L'institution d'un parquet européen comme organe spécifique de l'Union européenne

La première option consiste à instituer un parquet européen organisé comme un collège, composé de membres nationaux, qui statuerait à la majorité sur les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. La Commission estime que ce type de structure annulerait les avantages de la création du Parquet européen.

L'option maximaliste, envisagée dans l'étude d'impact, est constituée par un parquet européen central possédant la pleine capacité juridique pour instruire et poursuivre les infractions en question, sans dépendre des ministères publics nationaux. Cette option permet, sans aucun doute, de répondre aux objectifs affichés de la proposition. Toutefois, il nécessite d'habiliter le nouvel organe à contrôler et orienter les enquêtes. Dans cette approche, les États membres devraient adapter leur système juridique à un nouvel organe extérieur intervenant directement au sein des juridictions nationales. Cette option, probablement la plus adaptée aux objectifs, est sans doute la plus compliquée à mettre en œuvre. Par ailleurs, elle constitue la solution qui heurte le plus la souveraineté des États membres.

Sur base des discussions avec les ministères nationaux, la Commission va choisir une organisation hiérarchique décentralisée, qui gère à la fois les enquêtes et les poursuites de façon coordonnée et intégrée. Il s'agirait alors de créer un parquet central assisté de procureurs européens délégués exerçant à l'intérieur des États membres et des systèmes nationaux, investis de la pleine autorité en matière de poursuites, en vertu du droit national. Le Bureau central aurait le pouvoir hiérarchique de donner des instructions aux procureurs européens délégués, affectés dans les États membres. La nouvelle instance coopérerait avec la police nationale et le ministère public, dans l'accomplissement de ses tâches, et serait chargée de porter les affaires devant les tribunaux. Cette option permet de réaliser l'objectif de renforcer la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'UE, en s'ingérant dans les affaires des États de manière moins importante que dans le cas d'un parquet central.

L'étude d'impact conclut sur la dernière option qui constitue la base de la proposition de la Commission. Il convient à ce stade de présenter l'étude coûts-bénéfices réalisée par les services de la Commission. Elle permet de déterminer la dimension budgétaire de ce projet ainsi que les bénéfices à tirer de l'institution de ce nouvel organe.

B – L'évaluation coûts-bénéfices de la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen

On doit tout d'abord signaler que l'analyse coûts-bénéfices ainsi que l'impact budgétaire ont été revus, suite à l'accord intervenu au Conseil pour lancer une coopération renforcée, en mai 2017⁸. Elle prend en compte vingt États membres participants et certains changements intervenus dans le texte, suite aux discussions au sein des groupes de travail et des instances préparatoires du Conseil. Elle devra être à nouveau révisée, si plus de vingt États membres participent à la coopération renforcée.

Il importe de souligner que le nombre d'États membres participant à cette action a un impact sur le nombre de cas que le Parquet européen devra traiter et donc sur les coûts de ce nouvel organe. Par ailleurs, le choix de fixer un seuil à 10 M€ pour les cas de fraudes à la TVA, comme prévu dans l'article 22 du règlement du Conseil du 12 octobre 2017, sur le fondement de l'article 3§2, d) de la directive sur la protection des intérêts financiers de l'UE⁹, a également des conséquences sur la charge de travail du futur organe.

Les analyses de coûts liés à la création de l'EPPO sont ainsi fondées sur les estimations du nombre de cas à traiter, qui découle du champ de compétence du Parquet européen et du nombre d'États membres participant à cette politique. Les services de la Commission considèrent qu'il devrait être en moyenne de 970 cas/an, contre 1500 initialement estimés. Par ailleurs, il a fallu exclure les cas qui concernent des États qui ne participent pas à la coopération renforcée. Pour ce dernier aspect, l'analyse se base sur la part de chaque État membre dans les fraudes rapportées à la Commission et publiées dans « Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Rapports annuels sur la lutte anti-fraude », entre 2013 et 2015¹⁰. La part des pays ne participant pas au Parquet européen est estimée à 19,85% du nombre total de fraudes.

Pour ce qui concerne les bénéfices liés à l'institution de ce nouvel organe, ils découlent de la récupération des montants liés à la fraude au budget et aux intérêts communautaires, en incluant les droits de douane et la fraude à la TVA. Sur base des statistiques à sa disposition, la Commission évalue le bénéfice tiré de la création du Parquet européen à 516 M€, en 2022, et 689 M€, en 2024, dans le contexte d'une coopération renforcée à vingt États membres.

La Commission a donc revu son évaluation pour tenir compte de ces changements¹¹. Dans ces conditions, elle a adapté son estimation du nombre de postes d'agents nécessaire au bon fonctionnement de l'EPPO, aux nouvelles estimations de cas de fraude, mais aussi au cadre de coopération renforcée à vingt États membres, nécessitant la réduction de la taille du collège des procureurs, ainsi que le nombre de postes de support liés à cette instance et le nombre de postes nécessaires aux enquêtes. Le tableau des effectifs pour ce nouvel organe a ainsi été fixé à 115 postes, dont 50 nouveaux postes et 65 transférés depuis l'OLAF, Eurojust et la Commission européenne (DG JUST). Le coût total du personnel au service du Procureur européen est estimé à 13,3 M€, en 2022.

L'État luxembourgeois mettra à disposition de l'EPPO l'immeuble qui lui est nécessaire pour abriter ses activités. Toutefois, les coûts de maintenance du bâtiment sont à la charge du budget européen. Ils sont évalués à environ 2 M€, en 2022.

Les coûts opérationnels du Parquet européen (traduction, interprétation, système de gestion des cas, procureurs délégués, missions, réunions, frais de représentation, de communication, etc.) sont estimés à 5,4 M€, en 2022.

Ainsi, le coût total de fonctionnement annuel de l'EPPO, dans le contexte d'une coopération renforcée à vingt États membres, pourrait s'élever à 21 M€ par an, en vitesse de croisière (2022).

L'analyse coûts-bénéfices de la proposition de la Commission démontre, sans aucun doute, que le bénéfice financier (plus de 500 M€ dès 2022), lié à la création de l'EPPO, demeure très significatif, même dans le contexte d'une coopération renforcée à vingt États membres. Par ailleurs, on peut remarquer que le bénéfice de la création d'un tel organe va au-delà des aspects financiers, en contribuant à l'amélioration des enquêtes et des poursuites dans le domaine de la fraude au budget de l'UE, par le biais d'une approche commune.

Enfin, on observe que cette analyse coûts-bénéfices constitue une approche nouvelle. En principe, la Commission est seulement tenue de présenter une fiche financière, détaillant les coûts au moment de sa proposition. Dans le cas d'espèce, l'exécutif communautaire est allé au-delà, notamment en estimant les bénéfices liés à la récupération de la fraude en faveur du budget de l'UE.

Avec cette étude, la Commission présente clairement l'impact budgétaire et les bénéfices de son texte. Toutefois, certains États membre lui ont demandé de réexaminer sa proposition au regard du principe de subsidiarité, tel que défini dans le Traité sur l'Union européenne (TUE).

C – Le réexamen de la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen, au regard du principe de subsidiarité¹²

Le Protocole n°2 annexé aux traités communautaires prévoit que les parlements nationaux disposent de huit semaines, à comp-

(8) SI(2017) 212, 22 mai 2017.

(9) Dir. n° 2017/1371/UE du Parlement européen et du Conseil, 5 juill. 2017, JOUE, n° L. 198, 28 juill., p. 29.

(10) Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2013 Annual Report, COM(2014) 474 final ; Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2014 Annual Report, COM(2015) 386 final ; Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2015 Annual Report, COM(2016) 472 final.

(11) V. SI(2017) 212/3.

(12) COM(2013) 851, 27 nov. 2013.

ter de la date de transmission d'un acte législatif, pour estimer sa compatibilité avec le principe de subsidiarité (art. 5 § 3 TUE). Le seuil pour appliquer les dispositions de l'article 7 § 2 du Protocole précité s'élève à un quart des voix attribuées aux parlements nationaux (quatorze voix sur cinquante-six). Si les avis motivés des États membres pour non-respect de la proposition atteignent le seuil fixé, le texte doit être réexaminé par la Commission. Sur ce fondement, le Collège peut maintenir, modifier ou retirer son texte.

La proposition de règlement instituant le Parquet européen a fait l'objet de plusieurs demandes, émanant de parlements nationaux, afin que la Commission réexamine sa proposition, sous l'angle de la subsidiarité. Le seuil défini, afin de déclencher le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, a été atteint avec dix-huit voix exprimées¹³, dans le délai prévu. Dans ce contexte, la Commission a dû répondre aux demandes de ces parlements nationaux.

Les parlements britanniques et irlandais (*House of Lords* et *House of Commons* britanniques et *Houses of the Oireachtas* irlandaises) ont considéré que l'institution d'un Parquet européen était contraire au principe de subsidiarité alors que ces deux États bénéficient d'une dérogation à la politique européenne visant à établir un espace européen de liberté de sécurité et de justice (3^e partie, titre V, du TFUE), en vertu des articles 1^{er}, 2 et 4 bis § 1 du Protocole n° 21 annexé aux traités. Bien qu'ils ne soient pas impliqués dans l'adoption du règlement fondateur de l'EPPO, pas plus qu'ils ne seront soumis à son application, la Commission a, néanmoins, décompté leurs quatre voix dans le calcul servant de base à la mise en œuvre de la procédure de contrôle de la subsidiarité. On doit constater que le seuil de déclenchement a été atteint, sans les votes des chambres britanniques et irlandaises. Par conséquent, on peut se demander si le Collège aurait mis en œuvre un tel contrôle, dans l'hypothèse où les quatre voix des deux Parlements mentionnés auraient été nécessaires pour atteindre le seuil prévu à l'article 7 § 2 du TUE. En l'espèce, la Commission n'a pas été obligée de donner son interprétation des dispositions des traités. Elle a donc répondu aux questions des chambres britanniques et irlandaises, à l'instar de ce qu'elle a fait pour les autres demandes.

On doit aussi observer que les dispositions de l'article 7 § 3 du Protocole n° 2 annexé aux traités (« carton orange ») ne s'appliquent pas au cas d'espèce. En effet, le seuil de déclenchement est fixé à la majorité simple (vingt-huit) sur cinquante-six voix. Celle-ci n'a pas été atteinte pour le contrôle de subsidiarité relatif à l'institution du Procureur européen.

Ainsi, la Commission a déclenché le mécanisme de contrôle de l'application du principe de subsidiarité, sur le fondement de l'article 7 § 2 du Protocole n° 2 annexé aux traités communautaires (« carton jaune »). À cette fin, elle a soigneusement examiné les avis émis par les parlements nationaux, y inclus ceux émanant des parlements nationaux britanniques et irlandais, exclusivement sous l'angle de la subsidiarité (art. 5 § 2 TUE)¹⁴. Elle a également analysé les motifs avancés par ceux-ci pour considérer que le projet d'acte instituant un Parquet européen ne serait pas conforme à ce même principe.

Le contrôle opéré par la Commission est en fait fondé sur deux questions : *l'action proposée peut-elle être réalisée de manière suffisante par les États membres agissant isolément ? L'action peut-elle, en raison de ses dimensions ou de ses effets, être mieux réalisée au niveau de l'Union ?* Ces deux questions sont bien entendu étroitement liées, comme le confirme le libellé de l'article 5 § 3 du TUE.

L'exécutif communautaire a commencé par examiner si le principe de subsidiarité s'applique aux dispositions prévues à l'article 86 du TFUE. Tout d'abord, il n'est pas applicable aux compétences exclusives de l'Union prévues à l'article 3 du TUE. Or, il n'est pas possible de considérer que la création d'un parquet européen relève d'une compétence exclusive de l'UE, par nature. En effet, l'établissement de l'EPPO ne ressort pas d'une compétence qui, bien que non répertoriée à l'article 3 du TUE, ne pourrait être exercée que par l'Union et pour laquelle l'analyse de la subsidiarité serait dénuée de pertinence. Par conséquent l'article 86 du TFUE rentre bien dans le champ du contrôle du principe de subsidiarité.

On doit également remarquer que le traité prévoit *expressis verbis* la possibilité de créer un parquet européen (art. 86 TFUE). Par conséquent, il semble difficile de considérer la création de l'EPPO comme manifestement contraire au principe de subsidiarité, étant prévu dans une norme européenne de valeur quasi constitutionnelle. Dans ce contexte, le contrôle du principe de subsidiarité, déclenché par la Commission, va consister à déterminer si l'insuffisance de l'action au niveau des États membres et la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'Union justifient la création du Parquet européen, en examinant le mode de création de celui-ci ainsi que les règles et compétences procédurales, telles que définies dans sa proposition législative.

La Commission a analysé l'ensemble des arguments avancés par les parlements nationaux qui portent notamment sur l'insuffisance de motivation concernant le principe de subsidiarité, telle que justifiée dans l'exposé des motifs et la fiche financière ; le caractère insuffisant des mécanismes existants, appuyé sur des données statistiques et sur les limites des organes européens existants ; la valeur ajoutée de la proposition qui provient de la mise en œuvre d'une politique commune en matière de poursuites au niveau de l'Union ; les questions relatives à la structure du Parquet européen ; et les aspects relatifs à la nature et à l'étendue des compétences du nouvel organe, découlant de l'article 86 du TFUE et de la nature même des infractions en question présentant intrinsèquement une

(13) Riksdag suédois, Državni Zbor slovène, Tweede Kamer et Eerste Kamer néerlandaises, Senát tchèque, House of Lords et House of Commons britanniques, Vouli ton Antiprosopon chypriote, Országgyűlés hongrois, Camera Deputaților roumaine, Kamra tad-Deputati maltaise, Sénat français, Houses of the Oireachtas irlandaises, Senat roumain, Bundesrat allemand, Senat polonais, Assembleia da República portugaise.

(14) « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».

dimension européenne. Dans chaque cas, elle a démontré que les arguments des parlements nationaux ne permettraient pas de justifier une violation du principe de subsidiarité.

Le 27 novembre 2013, l'exécutif communautaire, sur base de l'analyse des motions reçues en provenance des dix-huit parlements nationaux, considère sa proposition comme conforme au principe de subsidiarité défini à l'article 5 § 3 du TFUE. Il décide donc de la maintenir, sans modification. Le projet de règlement, adopté par le Conseil en date du 8 juin 2017¹⁵, comporte d'ailleurs un considérant n° 12 qui rappelle la conformité du projet de règlement avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité, tels qu'exposés dans les traités européens.

On doit toutefois signaler que dans le cadre des discussions avec les autorités des États membres, et en particulier d'un petit groupe incluant la France et l'Allemagne, la Commission a adapté son projet de proposition, notamment pour ce qui concerne l'organisation du Parquet européen. Elle a ainsi revu son approche pour inclure une structure différente (procureurs délégués, chambres permanentes) de celle initialement arrêtée, notamment après discussion avec les parlements nationaux ayant émis un « carton jaune ».

Après l'adoption de la proposition législative et de son réexamen, sur base du principe de subsidiarité, par la Commission, le texte est passé sur la table du législateur européen, dans le cas d'espèce le Conseil. La question qui s'est alors posée était de déterminer si ce projet serait mené à vingt-cinq, en dehors des trois États membres qui bénéficient d'un *opt-out*, ou bien s'il serait nécessaire d'instaurer une coopération renforcée, avec moins de vingt-cinq États membres, en suivant la procédure très stricte établie dans le texte du traité.

II. – L'ADOPTION DU RÈGLEMENT DU CONSEIL METTANT EN ŒUVRE UNE COOPÉRATION RENFORCÉE CONCERNANT LE PARQUET EUROPÉEN

Après l'adoption du projet de la Commission, en juillet 2013, le Conseil a commencé à examiner le projet de texte au sein de ses groupes de travail compétents (notamment Coopération en matière pénale ou COPEN et le Comité de l'article 36 ou CATS) et de ses instances préparatoires (Comité des représentants permanents ou Coreper). Les ministres de la Justice de l'Union ont également eu l'occasion de se pencher sur ce dossier dans le contexte du Conseil Justice et affaires intérieures (JAI).

Outre les discussions de substance, on doit souligner que les dispositions des traités requièrent du Conseil qu'il arrête ce règlement, selon une procédure législative particulière, prévue par les traités communautaires. Il est aussi nécessaire de déterminer si ce texte sera adopté par les vingt-cinq ou si une étape supplémentaire sera nécessaire pour son adoption, avec une

coopération renforcée. Par ailleurs, alors que le Royaume-Uni et l'Irlande auraient pu arrêter un « *opt-in back* », ils ont très rapidement décidé de rester en dehors des discussions à propos de l'EPPO. Quant au Danemark, il utilise systématiquement son *opt-out*, conformément aux dispositions des traités.

A – L'institution du Parquet européen dans le contexte d'une procédure législative spéciale

L'article 86 § 1, alinéa 1^{er}, du TFUE définit la procédure législative spéciale qui doit être suivie par l'autorité législative afin d'adopter le règlement instituant le Parquet européen : « Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen ».

Tout d'abord, il est nécessaire de définir l'unanimité dans le cas d'espèce. On peut se demander si l'unanimité requiert l'approbation des vingt-huit ou si les États bénéficiant d'un *opt-out* sont exclus du décompte de l'unanimité.

En effet, le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient d'une dérogation aux politiques relevant de la troisième partie, titre V, du TFUE, en vertu du Protocole n° 21 annexé aux traités communautaires. Ces deux États ne sont donc pas parties prenantes dans l'adoption du règlement instaurant l'EPPO. Il en est de même pour le Danemark, en vertu du Protocole n° 22 annexé aux traités communautaires.

Par conséquent, l'unanimité requise pour l'adoption d'un tel règlement concerne seulement vingt-cinq États membres et non les vingt-huit.

La procédure législative, prévue pour l'adoption d'un tel règlement, est une procédure d'approbation par le Parlement européen. Conformément aux dispositions de l'article 289 § 2 du TFUE, elle déroge à la procédure législative ordinaire qui place le Parlement européen et le Conseil sur un pied d'égalité (art. 289 § 1 TFUE), comme co-législateurs de l'Union. Dans ce contexte, le Parlement européen est seulement appelé à donner ou refuser son approbation, sans possibilité d'amender le texte. Il décide à la majorité des suffrages exprimés. Le défaut d'approbation du Parlement européen interdit l'adoption de l'acte.

Outre la procédure législative spécifique, utilisée dans le cas d'espèce, on va aborder le déclenchement de la coopération renforcée, à l'origine du Parquet européen, qui déroge sur certains aspects aux dispositions applicables dans cette matière.

B – L'institution du Parquet européen par une coopération renforcée

Le traité prévoit une procédure spécifique permettant que la proposition de Parquet européen soit adoptée dans le cadre

(15) V. *supra*.

d'une coopération renforcée, pour le cas où le Conseil ne peut décider à l'unanimité. Les dispositions de l'article 86 § 1, alinéa 3, du TFUE constituent une dérogation à l'exigence contenue dans les articles 20 § 2 du TUE et 329 § 1 du TFUE, selon laquelle le Conseil autorise une coopération renforcée. Dans les conditions fixées par l'article 86 § 1 du TFUE, l'autorisation accordée d'instaurer une coopération renforcée est une conséquence automatique de la notification du constat d'absence d'unanimité par le Conseil. On doit d'ailleurs noter que la procédure prévue à l'article 86 § 1 du TFUE n'exige aucune décision formelle du Conseil européen.

Pour le reste, l'article 86 § 1, alinéa 3, du TFUE ne déroge à aucune autre disposition des traités communautaires sur les coopérations renforcées. Ainsi, en l'absence de dérogation aux dispositions précitées, il importe de considérer que le principe du dernier ressort établi par l'article 20 § 2 du TUE pour déclencher une coopération renforcée s'applique au cas d'espèce. Par conséquent, il doit être assuré qu'une véritable discussion de la proposition de la Commission s'est tenue, tant au niveau du Conseil (Conseil JAI, dans le cas d'espèce) qu'au sein de ses organes préparatoires afin de permettre aux États membres de chercher des explications techniques, de la part de la Commission, sur les différentes dispositions de la proposition et de donner leur appréciation à propos du projet de texte. Il n'existe aucune exigence spécifique quant à la durée ou au contenu d'un tel débat. Cependant, on doit s'assurer que toutes les possibilités de trouver un accord au niveau du Conseil ont été explorées. Par ailleurs, il paraît préférable que l'échec d'un tel accord soit formellement déclaré par la présidence et enregistré dans le procès-verbal du Conseil.

À partir de novembre 2013, les instances préparatoires du Conseil en charge de la justice et des affaires intérieures ont donc commencé à travailler sur la proposition adoptée par la Commission. Cette dernière a été examinée par les ministres, lors de treize sessions du Conseil et plus de soixante journées de réunion des groupes compétents (COPEN et CATS). Le Conseil européen a également été informé des développements dans ce domaine. Après plus de trois ans de discussions au sein des instances compétentes, on peut donc considérer que la clause de dernier ressort a été respectée en toute bonne foi, de la part du Conseil.

Fin janvier 2017, la présidence maltaise a présenté la version consolidée et actualisée du projet de règlement, lors d'une réunion informelle des ministres de la justice. À cette occasion, elle a également indiqué que tout avait été mis en œuvre pour obtenir l'unanimité, ou à tout le moins pour rassembler le plus grand nombre possible d'États membres. Lors de cette même réunion, la présidence a noté que la Suède confirmait sa position, selon laquelle elle ne participerait pas au règlement instituant le Parquet européen et reconnaissait que tout avait été mis en œuvre afin de rechercher activement une solution pour adopter le projet de règlement. Dans ce contexte, la présidence a soumis le projet de règlement au Coreper.

Lors de la réunion du Coreper du 19 janvier 2017, la Suède a de nouveau confirmé qu'elle ne participerait pas à l'adoption du règlement. À son tour, le Coreper a pu constater l'absence

d'unanimité sur le projet de Parquet européen et soumettre le projet au Conseil. Le 31 janvier 2017, la présidence a invité le Conseil à prendre acte de l'absence d'unanimité pour l'adoption du projet de règlement instituant un procureur européen, au sens de l'article 86 § 1 du TFUE. Le 7 février 2017, le Conseil a procédé au même constat, à l'origine du lancement de l'adoption de ce projet, après plus de trois ans de discussions.

Une fois cette absence d'unanimité constatée par le Conseil, la seule exigence déterminée par l'article 86 § 1, alinéa 2, concerne le nombre d'États minimum (neuf, en l'espèce) nécessaire pour saisir le Conseil européen. En revanche, il ne semble pas exister d'exigences de délai pour la saisine du Conseil européen, de la part des États membres intéressés par la poursuite de cette action, dans le contexte d'une coopération renforcée. En effet, les dispositions précitées ne prévoient pas de calendrier spécifique pour un tel renvoi. Toutefois, il semble logique que la saisine intervienne dans un délai raisonnable, à partir du constat de l'absence d'unanimité au sein du Conseil. C'est ainsi que, le 14 février 2017, dix-sept États membres ont saisi le Conseil européen de leur souhait d'établir une coopération renforcée afin d'instituer le Procureur européen.

Le Conseil européen du 9 mars 2017 a constaté la persistance d'un désaccord, empêchant ainsi l'adoption du règlement du Conseil instituant le Procureur européen, à l'unanimité. Conformément à l'article 86 § 1, alinéa 2, du TFUE et compte tenu du principe de coopération loyale entre les institutions, prévu à l'article 13 § 2 du TUE, il est nécessaire que le Conseil européen discute de la question, après qu'elle soit inscrite préalablement à son ordre du jour. Une véritable discussion doit alors se tenir au niveau des chefs d'État et de gouvernement, au moins une fois. Il est donc important que le désaccord au sein du Conseil européen soit constaté et enregistré dans le procès-verbal ou les conclusions de la réunion, de telle façon que le principe du dernier ressort soit respecté. C'est précisément ce qui s'est passé lors de la réunion du Conseil européen tenue le 9 mars 2017. On doit remarquer qu'une fois le constat de désaccord dressé le Conseil européen n'a plus alors de rôle formel à jouer dans la procédure. Le dossier est renvoyé vers la formation compétente du Conseil (en l'espèce le Conseil JAI).

L'article 86 § 1, alinéa 3, du TFUE prévoit qu'en cas de désaccord au sein du Conseil européen au minimum neuf États membres, souhaitant instaurer une coopération renforcée, doivent informer le Conseil, le Parlement européen et la Commission, dans un délai de quatre mois. Dès lors, l'autorisation de lancer la coopération renforcée est réputée accordée, aux termes des dispositions précitées, par dérogation aux articles 20 § 2 TUE et 329 § 1 du TFUE. Le 3 avril 2017, seize États membres¹⁶ ont informé les trois institutions susmentionnées de leur intention d'instaurer une coopération renforcée, pour établir un parquet européen. À partir de cette date, l'autorisation du Conseil a donc été réputée acquise et les dispositions sur les coopérations renforcées

(16) Allemagne, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Lituanie, Luxembourg, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie.

ont dès lors été appliquées, afin d'adopter le règlement instituant l'EPPO. Quatre autres États membres¹⁷ se sont joints à cette coopération renforcée, depuis la notification initiale des seize. En revanche, la Suède, Malte, la Hongrie et la Pologne ont indiqué ne pas souhaiter participer au Parquet européen. Quant aux Pays-Bas, ils n'ont pas encore décidé de participer à cette coopération renforcée. Par ailleurs, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark sont en dehors de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice et ne participent donc pas à l'adoption du règlement fondateur de l'EPPO, n'ayant pas notifié un *opt-in* à ce stade.

Le 8 juin 2017, le Conseil a dégagé une orientation générale sur le projet de règlement mettant en œuvre une coopération renforcée instituant le Parquet européen. Le Conseil européen des 22 et 23 juin 2017 a pris acte de cette orientation.

Après l'autorisation automatique du lancement d'une coopération renforcée, l'article 86 § 1, alinéa 1^{er}, du TFUE demeure la base légale pour l'établissement de l'EPPO et détermine la procédure qui doit être suivie. L'approbation du Parlement européen pour l'adoption du règlement établissant le Parquet européen est donc nécessaire. On doit souligner qu'il a exprimé un soutien très fort à l'institution de l'EPPO¹⁸. Une grande partie de ses préoccupations, notamment l'inclusion de la fraude à la TVA, ont été prises en compte dans la négociation au sein des différentes instances du Conseil. Dans le contexte de la procédure d'approbation, sa priorité est l'adoption d'un règlement s'appliquant au plus grand nombre d'États membre. Le 5 octobre 2017, le Parlement européen, réuni en session plénière, a adopté le règlement. Il n'a pas souhaité faire dérailler une procédure qui durait déjà depuis 2013; alors qu'il considère la création de l'EPPO comme fondamentale pour l'Union. La coopération instituant le Parquet européen a été adoptée par vingt États membres, lors de la Session JAI du Conseil du 12 octobre 2017.

Enfin, la Commission considère que le Procureur européen devrait être opérationnel en 2020, pour atteindre sa vitesse de croisière en 2022.

Après avoir examiné le long chemin qui a présidé à l'adoption d'une coopération renforcée instituant l'EPPO, ce papier poursuit son analyse avec la présentation des principales caractéristiques de cet organe, telles que définies dans le règlement (UE) n° 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.

Section II: Les principales caractéristiques du Parquet européen définies dans le règlement du Conseil du 12 octobre 2017

Après l'examen des différentes étapes de l'adoption d'une coopération renforcée instituant le Parquet européen, il s'agit d'aborder ici et maintenant le cadre institutionnel de l'EPPO, les principes qui servent de base à son établissement et son fonctionnement, ainsi que les missions, le budget et le personnel du Parquet européen.

I. – LE CADRE INSTITUTIONNEL DU PARQUET EUROPÉEN

Afin de mieux définir le Parquet européen, il est nécessaire de se référer à la typologie des différentes structures de l'UE et de déterminer à quelle catégorie on peut le rattacher. Cette analyse va nous amener à le classer dans la catégorie des organes communautaires de régulation. Toutefois, une des spécificités de l'EPPO est constituée par la localisation de son siège, alors que les organismes communautaires de régulation sont, en principe, décentralisés sur l'ensemble du territoire de l'Union, en dehors des trois capitales européennes.

A – Le Parquet européen, organe communautaire de régulation

L'article 13 § 1 du TUE établit les sept institutions de l'UE (Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes européenne), dont le fonctionnement est prévu par les articles 223 à 287 du TFUE. Le traité crée également six organes communautaires (Comité économique et social européen, Comité des régions, Médiateur européen, Contrôleur européen de la protection des données, Banque européenne d'investissement, Service européen d'action extérieure). À la différence des institutions, ils sont dotés d'une compétence sectorielle au sein du cadre institutionnel européen. En outre, il existe une autre catégorie, les organes communautaires de régulation ou agences de régulation. À la différence des deux premières catégories, établies par des dispositions ayant une valeur quasi constitutionnelle, ces organes sont institués soit par voie d'un règlement communautaire, soit par le biais d'une décision du Conseil.

Dans sa communication du 11 décembre 2002¹⁹, la Commission établit une typologie des agences de régulation qui inclut Eurojust et Eurojust, relevant du pilier JAI, sous le terme « d'agences de régulation ». Or, si Eurojust et le Collège européen de police (CEPOL) sont qualifiés « d'agences » par leur acte fondateur; la décision du Conseil qui établit Eurojust se réfère au terme « d'organe ». Comme la Commission, on peut considérer que les termes « agences » et « organes » de régulation de l'UE relèvent de la même catégorie et doivent répondre à la définition suivante: « Une agence européenne de régulation peut donc être définie comme une entité juridique autonome créée par le législateur pour participer à la régulation d'un secteur à l'échelle européenne et à la mise en œuvre d'une politique communau-

(17) Autriche, Espagne, Italie, Lettonie.

(18) Le Parlement a adopté trois résolutions sur le règlement sur le règlement instituant l'EPPO : résolution du 12 mars 2014 par le rapporteur Salvatore Iacolino (EPP/IT), résolution du 29 avr. 2015 par le rapporteur Monica Macovei (EPP/RO), et résolution du 5 oct. 2016 du rapporteur Barbara Mattera (EPP/IT).

(19) V. COM(2005) 59, 25 févr. 2005

taire. Par ses tâches, elle contribue en effet à améliorer la façon dont les règles sont mises en œuvre et appliquées dans toute l'UE. Elle participe ainsi activement à l'exercice de la fonction exécutive au niveau communautaire ».

Il s'agit de vérifier si l'EPPO correspond à l'ensemble des éléments proposés par la définition exposée ci-dessus.

Tout d'abord, le Parquet européen est une entité juridique. L'article 3 § 1 du règlement du Conseil du 12 octobre 2017 prévoit qu'il est institué sous la forme d'un organe de l'UE. Le deuxième paragraphe de cette même disposition le dote de la personnalité juridique. En outre, l'article 106 § 1 du règlement du Conseil rappelle que le Parquet européen possède la capacité juridique, reconnue par le droit national dans chaque État membre.

À l'instar des agences/organes de régulation, l'EPPO est une entité juridique autonome. Il jouit d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement²⁰, afin de lui permettre de s'acquitter de ses missions en toute indépendance (v. chap. III, sect. I, art. 8 à 14, du règlement du Conseil du 12 octobre 2017).

Il a été créé par le législateur par le biais d'une procédure législative spéciale, utilisée pour l'adoption de son acte d'établissement, par dérogation à la procédure législative ordinaire²¹, ce qui constitue une spécificité par rapport aux autres organes de régulation. Par ailleurs, on peut remarquer qu'il est institué par le biais d'un règlement communautaire (art. 86 § 1, al. 1^{er}, TFUE), à l'instar de la grande majorité des organes/agences communautaires qui trouvent leur origine dans ce même type d'acte juridique.

Le Parquet européen participe sans aucun doute à la régulation d'un secteur à l'échelle européenne – l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice – et à la mise en œuvre d'une politique communautaire – protéger les intérêts financiers de l'UE –, y compris dans les États qui ne sont pas parties à la coopération renforcée, à l'origine de la création de l'EPPO.

S'il contribue à améliorer la façon dont les règles sont mises en œuvre et appliquées dans toute l'UE, il semble difficile de considérer que le Parquet européen participe activement à la fonction exécutive au niveau communautaire, comme indiqué dans la définition de la Commission mentionnée ci-dessus²², puisque l'essentiel de ses tâches est de « rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Euro-pol, les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par le règlement prévu au paragraphe 1. Il exerce devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions » (art. 86 § 2 TFUE).

Comme pour Eurojust, cet aspect constitue donc une particularité de l'EPPO, par rapport aux organes/agences de régulation qui participent, de diverses manières, à la fonction exécutive au sein de l'UE, et en particulier ceux dotés du pouvoir d'appliquer les normes communautaires à des cas particuliers²³.

On doit également souligner deux autres aspects qui ne sont pas mentionnés dans la définition de la Commission, mais qui caractérisent un organe de régulation. Tout d'abord, la création du Parquet européen trouve son fondement dans une disposition

de politique communautaire inscrite dans le traité (art. 86 TFUE), à l'instar d'Eurojust (art. 85 § 1 TFUE) et d'Europol (art. 88 § 2 TFUE)²⁴, comme une grande partie des organes/agences de régulation de l'UE. En effet, l'acte juridique relatif à la création de ces entités juridiques est, en principe, ancré sur une disposition des traités qui constitue la base juridique d'une politique communautaire. À défaut, le législateur peut recourir à l'article 352 § 1 du TFUE qui permet à l'Union d'adopter les textes nécessaires afin d'atteindre les objectifs assignés par les traités, lorsque ceux-ci n'ont pas prévu les pouvoirs d'action nécessaires.

Par ailleurs, une spécificité de l'EPPO tient aux États membres participants, par rapport aux autres organes de régulation de l'UE, en principe à vingt-huit²⁵. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne participent pas au Parquet européen, en vertu de la dérogation prévue dans les Protocoles n° 21 et 22 annexés aux traités communautaires. On doit toutefois observer que l'Irlande est aujourd'hui membre des trois organes communautaires relevant du pilier JAI²⁶, sur base d'un *opt-in back* ; le Royaume-Uni participe à Eurojust et Europol²⁷ ; et le Danemark seulement à Eurojust. Les trois États précités ne sont pas impliqués dans l'adoption du règlement fondateur de l'EPPO et ne sont pas soumis à son application. Toutefois, Malte, la Pologne, la Hongrie, la Suède et les Pays-Bas ne participent pas non plus à l'EPPO à ce stade. Par conséquent, le Parquet européen a été instauré dans le cadre d'une coopération renforcée à vingt États membres, au lieu des vingt-cinq qui construisent habituellement l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Il s'agit probablement du premier organe/agence de régulation de l'UE créé par une coopération renforcée de ce type. On doit d'ailleurs distinguer l'EPPO de la juridiction unifiée du brevet qui n'a pas été instituée par une coopération renforcée de l'UE, mais par un accord²⁸ entre vingt-cinq États membres de l'UE²⁹, sur le fondement d'une coopération renforcée³⁰.

(20) V. *infra*.

(21) V. *supra*.

(22) Une agence de régulation « participe ainsi activement à l'exercice de la fonction exécutive au niveau communautaire ».

(23) Il existe actuellement neuf organes de régulation qui sont dotés de ce pouvoir : EUIPO, CPVO, EASA, ECHA, ACER, EBA, EIOPA, ESMA et SRB.

(24) Le CEPOL est créé sur le fondement d'une disposition de politique sectorielle (art. 87 § 2, b, TFUE).

(25) À l'exception d'Europol et du CEPOL.

(26) L'Irlande a participé à l'adoption du dernier règlement instituant Europol (Règl. UE n° 2016/794 du Parlement européen et du Conseil, 11 mai 2016, relatif à Europol, JOUE, n° L. 135, 24 mai, p. 135, consid. 72). Elle a également confirmé sa participation au Collège de police en mars 2016 (Décis. UE 2016/2063 de la Commission, 24 nov. 2016, confirmant la participation de l'Irlande au règlement [UE] 2015/2219 du Parlement européen et du Conseil sur l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs, JOUE, n° L. 319/46, 25 nov.)

(27) La décision (UE) 2017/388 de la Commission du 6 mars 2017 confirme la participation du Royaume-Uni à Europol (JOUE, n° L. 59, 7 mars, p. 39.)

(28) Accord relatif à une juridiction unifiée du brevet, JOUE, n° C. 175, 20 juin 2013. 1.

(29) (30) V. notes page suivante.

Pour conclure, malgré certaines spécificités, il ne fait guère de doute que le Parquet européen puisse être rattaché à la catégorie des organes/agences de régulation de l'UE, conformément à la définition donnée par la Commission européenne dans sa communication du 11 décembre 2002. Il trouve tout naturellement sa place aux côtés des organes communautaires qui relèvent du troisième pilier de l'Union³¹ (Europol, Eurojust et CEPOL), partageant de nombreuses caractéristiques avec ceux-ci.

On doit mentionner une dernière particularité du Procureur européen qui tient au lieu de fixation de son siège. En effet, par rapport aux autres organes/agences communautaires de régulation, l'EPPO constitue une exception : il n'est pas décentralisé dans un État membre, en dehors des trois sièges des institutions de l'UE.

B – Le Parquet européen, organe communautaire de régulation non décentralisé

On doit mentionner une dernière spécificité qui singularise le Parquet européen par rapport aux autres organes/agences de régulation de l'UE. Il s'agit de son lieu de localisation auprès d'un des sièges des institutions communautaires alors que l'Union établit, en principe, ce type d'entité en dehors des sièges des institutions européennes (Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg) qui abritent les sept institutions et les six organes communautaires, prévus par les traités. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ces organes/agences de régulation sont également qualifiés de décentralisés. On doit noter, toutefois, qu'il existe d'autres exceptions à cette règle de la décentralisation géographique des organes/agences communautaires, en dehors de l'EPPO : l'Agence d'approvisionnement Euratom (AAE) et le Centre de traduction (CDT), à Luxembourg, ainsi que le Conseil de résolution unique (SRB³², selon l'acronyme anglais), à Bruxelles³³.

On doit noter que l'article 341 du TFUE³⁴ se borne à prévoir que le siège des institutions est fixé, d'un commun accord, par les gouvernements des États membres. On peut se demander si cette disposition s'applique également aux organes/agences de régulation qui, formellement, ne constituent pas des institutions au sens des traités. Il apparaît que les États membres ont fait une application, par analogie, de ces dispositions aux organes/agences de régulation, à laquelle la Commission ne semble pas s'être opposée.

La décision des États membres sur la répartition des sièges des institutions européennes du 8 avril 1965³⁵ dispose que « sont également installés à Luxembourg les organismes juridictionnels et quasi juridictionnels, [...] existants ou à créer en vertu des traités [...], soit entre États membres, soit avec des pays tiers ». Cette décision est confirmée par le Protocole n° 6 annexé aux traités communautaires, sur la fixation des sièges des institutions et de certains organes, organismes et services de l'UE.

Au Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, le point n° 57 des conclusions de la présidence dispose « qu'en at-

tendant un accord global sur les sièges des agences, l'Autorité européenne de sécurité des aliments et Eurojust pourront débiter leurs activités respectivement à Bruxelles et à La Haye. En cas de création d'un procureur européen, son siège sera fixé conformément aux dispositions de la décision du 8 avril 1965 ».

Le Conseil européen, tenu les 12 et 13 décembre 2003³⁶, confirme le siège du Parquet européen. Ses conclusions rappellent : « Les représentants des États membres, réunis au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, sont convenus de donner la priorité aux États adhérents, une fois qu'ils seront devenus membres de l'Union, pour ce qui est de la répartition des sièges d'autres organismes qui seront créés, sans préjudice du fait que, si un Parquet européen est institué, il aura son siège à Luxembourg conformément aux dispositions de la décision du 8 avril 1965 ». Ainsi, en décembre 2003, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ont décidé de fixer le siège définitif d'Eurojust à La Haye, et celui du Parquet européen à Luxembourg, malgré la formule « à partir d'Eurojust » de l'article 86 du TFUE qui aurait pu signifier l'installation de l'EPPO aux Pays-Bas. En fait, cette formulation se réfère à la structure et aux compétences du nouvel organe et pas forcément à son siège. On doit aussi observer que l'option retenue par le Conseil pour définir la structure du Parquet européen³⁷ n'en fait pas un service d'Eurojust, mais un organe qui entretient des liens étroits avec ce dernier. Par conséquent, l'ambiguïté sur la fixation du siège du Parquet européen a été *de facto* levée par les conclusions du Conseil européen précitées. La proposition de la Commission européenne du 13 juillet 2013 instituant un parquet

(29) Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Slovaquie, Suède.

(30) Régl. UE n° 1257/2012 du Parlement européen et du Conseil, 17 déc. 2012, mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet (JOUE, n° L. 361, 31 déc., p. 1). Elle regroupe aussi 26 États membres. En effet, si la Pologne participe à la coopération renforcée, elle n'est pas partie à l'accord.

(31) On notera que l'OLAF ne rentre pas dans cette catégorie étant un office interinstitutionnel de l'Union européenne, rattaché administrativement à la Commission européenne.

(32) *Single Resolution Board*.

(33) On doit noter que les agences d'exécution, les entreprises communes et les offices ont tous leur siège à Bruxelles ou Luxembourg.

(34) « Le siège des institutions de l'Union est fixé du commun accord des gouvernements des États membres ».

(35) Décis. (67/446/CEE) (67/30/Euratom) des représentants des gouvernements des États membres, 8 avr. 1965, relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés, JOCE, n° 52, 13 juill. 1967. 18.

(36) Décis. (2004/97/CE, Euratom) prise du commun accord des représentants des États membres réunis au niveau des chefs d'État et de gouvernement, 13 déc. 2003, relative à la fixation des sièges de certains organismes de l'Union européenne, JOUE, n° L. 29, 3 févr. 2004. 15.

(37) V. *supra* et *infra*.

européen³⁸ se range à cette interprétation et rappelle, dans son considérant n° 49, que les représentants des États membres ont déterminé le siège de l'EPPO, lors du Conseil européen de décembre 2003.

En outre, l'accord conclu, en février 2015, entre la vice-présidente de la Commission européenne, M^{me} Georgieva, et le ministre des Affaires étrangères du Grand-Duché du Luxembourg, M. Asselborn, prévoit le renforcement de la présence des services de la Commission européenne (pôle numérique, juridique et financier) ainsi que l'installation du Parquet européen au Grand-Duché.

Enfin, on doit souligner que les Pays-Bas n'étant pas partie à la coopération renforcée portant création du Parquet européen, il semblait dès lors difficile d'établir le siège de cet organe sur le territoire néerlandais, quoique rien ne semblât juridiquement s'y opposer.

C'est ainsi que l'article 106 § 2 du règlement du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant le Parquet européen fixe le siège de cet organe à Luxembourg. On peut noter que le considérant n° 121 de ce texte se réfère également à la décision des chefs d'État et de gouvernement du 13 décembre 2003 et à la décision des représentants des États membres du 8 avril 1965³⁹.

Malgré ces spécificités, le Parquet européen peut sans aucun doute être rangé dans la catégorie des organes/agences de régulation de l'UE. Dans ce contexte, il importe de déterminer si les principes qui ont présidé à son établissement confirment l'appartenance à cette catégorie institutionnelle.

II. – LES PRINCIPES QUI ONT PRÉSIDÉ À L'ÉTABLISSEMENT DU PARQUET EUROPÉEN

Les deux principes qui président l'établissement du Parquet européen sont l'indépendance et son corollaire, la responsabilité. Comme on va le déterminer, ils sont également constitutifs des autres organes/agences de régulation.

A – L'indépendance du Parquet européen

Comme pour les autres organes/agences de régulation, l'indépendance du Parquet européen est assurée tout d'abord par le biais de l'autonomie de ses organes constitutifs ainsi que par les procédures de nomination et de révocation de ces instances, dans le cadre prévu par le texte fondateur adopté par le Conseil.

1. L'autonomie des organes du Parquet européen

Le Parquet européen est institué en tant qu'organe autonome et indivisible de l'Union (art. 8 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017), doté d'une structure décentralisée qui, pour une

grande partie de ses activités, s'appuie sur les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites. L'organisation retenue repose sur deux niveaux : une structure centrale chargée de superviser, de coordonner et, le cas échéant, de diriger les enquêtes et les poursuites menées dans les États membres ; et une structure décentralisée dans les États membres (les procureurs européens délégués), qui mène les enquêtes et poursuites de manière autonome. Cette structure unique décentralisée marque l'originalité de l'EPPO par rapport à d'autres organes ou agences de l'UE.

On retrouve, toutefois, dans la structure retenue la dualité existant dans tous les organes et agences de régulation de l'Union entre l'organe collégial (collège des procureurs européens) et l'organe de direction (chef du Parquet européen et ses adjoints) qui s'appuie sur des instances opérationnelles centralisées (les chambres permanentes). L'ensemble constitue le Bureau central, établi au siège du Parquet européen. Cette organisation est complétée, et c'est là que réside l'originalité de l'EPPO par rapport à d'autres organes de l'UE, par des procureurs européens délégués, affectés dans les États membres.

Le chef du Parquet européen est l'instance de direction de l'EPPO. Ses fonctions sont définies dans l'article 11 du règlement du Conseil du 12 octobre 2017. Il dirige le Parquet européen et organise ses activités. Il arrête les décisions, conformément aux dispositions du règlement fondateur et du règlement intérieur. Il représente l'EPPO auprès des institutions de l'UE, des États membres et des États tiers, ce qui correspond aux fonctions habituellement attribuées au directeur d'un organe de régulation de l'Union. Il est assisté par deux adjoints nommés par le collège.

Sans doute, afin de permettre au chef du Parquet européen de se consacrer à ses tâches opérationnelles, une partie des responsabilités habituellement exercées par le directeur d'un organe communautaire de régulation, ressort de la compétence du directeur administratif (art. 18 et 19 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). Le directeur administratif est l'ordonnateur et exécute le budget de l'EPPO (art. 90 § 2 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). Il élabore la plupart des documents stratégiques qui seront ensuite arrêtés par l'organe collégial (collège des procureurs européens) et/ou l'organe de direction (le chef du Parquet européen) : élaboration et mise en œuvre des documents de programmation annuelle et pluriannuelle ; élaboration des parties administrative et budgétaire du rapport annuel d'activité ; préparation d'une stratégie interne antifraude ; élaboration d'un plan d'action donnant suite aux conclusions des rapports d'audit, évaluations et enquêtes internes ou externes, y compris ceux du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) et de l'OLAF ; établissement d'une proposition de projet d'état prévisionnel des recettes et dépenses du Parquet européen (art. 19 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). Il peut également se voir déléguer, par le collège des procureurs

(38) *V. supra.*

(39) *Ibid.*

européens, les fonctions d'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) et d'autorité habilitée à conclure les contrats (AHCC)⁴⁰; ce qui revient à lui confier le pouvoir hiérarchique et la gestion du personnel (art. 96 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). Cette délégation dans le domaine du personnel ne concerne pas le chef de l'EPPO et ses adjoints, les procureurs européens, les procureurs européens délégués et le directeur administratif. Ce dernier assure également l'administration du Parquet européen, sa gestion courante et le soutien administratif au chef de l'EPPO et à ses adjoints, dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin, il met en œuvre les décisions du chef du Parquet européen et du collège des procureurs européens. *De facto*, il est le véritable chef d'orchestre du Parquet européen pour l'administration, le budget et le personnel.

Comme l'ensemble des organes de régulation de l'UE, l'EPPO est doté d'un organe collégial : le collège des procureurs européens (ci-après le collège). Cette instance est composée du chef du Parquet européen qui le préside et d'un procureur européen par État membre, qu'on peut considérer comme son représentant, à l'instar de la composition des organes de supervision de la très grande majorité des organes/agences communautaires de régulation. Le collège a pour responsabilité d'arrêter les décisions à propos des questions stratégiques, notamment la définition des priorités et de la politique du Parquet européen en matière d'enquêtes et de poursuites, ainsi que sur les questions générales soulevées par des dossiers particuliers, concernant par exemple l'application du règlement fondateur. À l'instar des autres organes/agences de régulation, il est compétent pour adopter la programmation annuelle et pluriannuelle; dresser, chaque année, un état prévisionnel des dépenses et des recettes; arrêter le budget définitif et le tableau des effectifs à l'issue de la procédure budgétaire annuelle; adopter le rapport annuel et le règlement intérieur qui doit régler des questions délicates; et arrêter la réglementation financière applicable à l'organe. Il exerce les fonctions d'AIPN et d'AHCC qu'il peut déléguer au directeur administratif. Enfin, il arrête le régime linguistique interne du Parquet européen (art. 107 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017)⁴¹. Le collège nomme les procureurs européens délégués, affectés auprès des États membres, ainsi que les adjoints au chef de l'EPPO (art. 15 et 17 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). Sauf disposition contraire prévue dans le règlement, il adopte ses décisions à la majorité simple. Chaque membre du collège dispose d'une voix.

Dans la plupart des organes de régulation de l'UE, on a pu constater la dissociation de la fonction de direction de la présidence de l'organe collégial de supervision. Le Parquet européen constitue une exception à ce principe puisque le chef de l'EPPO préside le collège. Il existe d'autres exceptions de ce type, comme à l'Office de la propriété intellectuelle de l'UE (EUIPO)⁴² ou à l'Office communautaire des variétés végétales (CPVO)⁴³. On doit également souligner que le chef du Parquet européen préside également l'ensemble des chambres permanentes, en charge de la supervision des enquêtes au niveau central.

Le règlement du Conseil prévoit de gérer les opérations du Parquet européen au niveau central, avec les chambres permanentes, et au niveau décentralisé, par le biais de procureurs européens dé-

centralisés. Conformément à l'article 10 du règlement du Conseil du 12 octobre 2017, les chambres permanentes sont composées de trois membres et présidées par le chef du Parquet européen ou l'un de ses adjoints. Elles supervisent et dirigent les enquêtes et veillent à la cohérence des activités de l'EPPO. Elles assurent également la coordination des enquêtes et des poursuites dans les dossiers transfrontières et la mise en œuvre des décisions adoptées par le collège. Les procureurs européens, au niveau central, surveillent, au nom de la chambre permanente compétente, les enquêtes et les poursuites, dont s'occupent les procureurs européens délégués dans leur État membre d'origine. Ils sont aussi en charge de la liaison entre le Bureau central et le niveau décentralisé dans leurs États membres, en facilitant le fonctionnement du Parquet européen en tant que parquet unique. Les enquêtes de l'EPPO sont menées par les procureurs européens délégués au niveau local. Ils s'acquittent de leurs tâches sous la surveillance du procureur européen chargé de l'affaire, en suivant les orientations et instructions de la chambre permanente compétente (art. 13 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

On peut donc ainsi considérer que la création d'un parquet européen décentralisé, supervisé par une structure centrale, permettra de concentrer l'expertise et les connaissances dans le domaine des enquêtes et des poursuites de la fraude au niveau européen, tout en opérant au plus près possible de la commission des infractions. Il devrait ainsi en résulter une action cohérente au niveau de l'UE.

Outre l'autonomie, les procédures de nomination et de révocation des responsables des différents organes de l'EPPO sont également garantes de l'indépendance du Parquet européen.

2. Les procédures de nomination et de révocation des organes du Parquet européen

Pour garantir la nécessaire indépendance du Procureur européen et de ses organes, on doit constater que la nomination des organes centraux revient au Conseil, conjointement avec le Parlement européen, dans le cas du chef du Parquet européen.

En revanche, la nomination des organes décentralisés (procureurs européens délégués, affectés dans les États membres) revient au collège des procureurs européens, sur proposition du chef de l'EPPO. Le collège nomme également les adjoints au chef du Parquet européen et le directeur administratif, en sa qualité d'organe de supervision. Ce système de "*checks and balances*" dans les procédures de nomination, mais aussi de révocation, permet de garantir l'indépendance des organes constitutifs de l'EPPO.

(40) *V. infra*.

(41) *Ibid.*

(42) Règl. UE n° 2015/2424 du Parlement européen et du Conseil, 16 déc. 2015, JOUE, n° L. 341, 24 déc., p. 21.

(43) Règl. CE n° 2100/94, 27 juill. 1994, instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales, JOCE, n° L. 227, 1^{er} sept., p. 1.

On examinera tout d'abord les procédures qui relèvent de la compétence de nomination du Conseil, puis celles qui relèvent de la compétence du collège des procureurs européens.

a) Les procédures de nomination qui relèvent de la compétence du Conseil

Le Conseil et le Parlement européen, statuant à la majorité simple, nomment, d'un commun accord, l'un des candidats figurant sur une liste restreinte, en qualité de chef du Parquet européen (art. 14 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). La liste susmentionnée est établie, suite à un appel à candidature. Un comité de sélection, dont la composition (membres qualifiés du monde juridictionnel) et le fonctionnement sont définis par la Commission, sur proposition de la Commission, dresse la liste restreinte de candidats qui sera utilisée pour la nomination.

Le mandat du chef de l'EPPO est limité à sept ans et n'est pas renouvelable, assurant ainsi qu'il ne sera pas guidé par la volonté de rester en place. Il peut être démis par la Cour de justice, sur demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission. Ces deux dispositions permettent de renforcer son indépendance.

De même, le Conseil, statuant à la majorité simple, sans l'intervention du Parlement européen cette fois-ci, nomme pour six ans, en principe non renouvelables, chacun des procureurs européens (art. 16 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017), sur la base d'une liste de trois candidats désignés par chaque État membre, et après avis du comité de sélection mentionné à l'article 14 § 3 du règlement du 12 octobre 2017⁴⁴. Ils peuvent également être démis par la Cour de justice, sur demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission.

Il est important d'examiner les procédures de nomination des autres organes de l'EPPO.

b) Les procédures de nomination qui relèvent de la compétence du collège des procureurs européens

Les procureurs européens délégués sont désignés par les États membres et nommés, pour cinq ans renouvelables, par le collège, sur proposition du chef de l'EPPO, à la condition expresse qu'ils soient membres actifs du ministère public ou du corps judiciaire de l'État qui les a désignés (art. 17 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

De même, le collège nomme deux des procureurs européens comme adjoints au chef du Parquet européen pour un mandat de trois ans renouvelable, par le biais d'une procédure de sélection définie dans le règlement intérieur. Les deux adjoints conservent leur statut de procureur européen (art. 15 du règlement du Conseil).

En outre, eu égard à son rôle éminent dans le domaine de l'administration, du budget et du personnel, le directeur administratif est nommé par le collège, pour un mandat de quatre ans sur une liste de candidats proposée par le chef du Parquet européen. Celle-ci est arrêtée après une procédure ouverte et transparente, définie dans le règlement intérieur de l'EPPO. Ce

mandat peut être prorogé une seule fois pour quatre ans maximum (art. 18 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

Si le chef du Parquet européen et les procureurs européens peuvent être démis par la Cour de justice, sur demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission, les procureurs européens délégués sont révoqués par le collège. Celui-ci peut démettre un procureur européen délégué qui ne répondrait plus aux conditions énoncées à l'article 17 § 2 du règlement du Conseil du 12 octobre 2017 s'il n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions ou s'il a commis une faute grave. Il peut également révoquer les adjoints du chef du Parquet européen. De même, le collège peut décider de démettre le directeur administratif, à la majorité des deux tiers de ses membres (art. 18 § 7 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

À l'instar des organes/agences communautaires de régulation, on peut considérer que le principe d'indépendance s'applique au Parquet européen. Celui-ci doit aussi se soumettre à un ensemble de règles, arrêtées par l'Union, qui permettent de répondre au principe de responsabilité.

B – La responsabilité du Parquet européen, corollaire de son indépendance

L'appartenance du Parquet européen à la catégorie des organes/agences communautaires de régulation a pour conséquence sa soumission à un ensemble de règles et à différents types de contrôle que nous allons examiner ci-dessous. Ceux-ci découlent de la stricte obligation de rendre des comptes qui s'impose à ces organes, en vertu du principe de responsabilité.

1. Contrôles institutionnel et politique du Parquet européen

Comme responsable des activités du Parquet européen et représentant de celui-ci, le chef de l'EPPO exerce une responsabilité institutionnelle globale devant le Parlement européen, le Conseil et la Commission. À cette fin, il est prévu que l'EPPO établisse un rapport annuel sur ses activités qu'il transmet au Parlement, au Conseil et à la Commission (art. 7 § 1 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

Le chef du Parquet européen se présente une fois par an devant le Parlement européen et le Conseil pour présenter le bilan de ses activités. Il peut également faire une telle présentation devant les parlements nationaux, à leur demande (art. 7 § 2 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). Dans ce dernier cas, il a la possibilité de déléguer un de ses deux adjoints.

Par ailleurs, le Conseil et les États membres peuvent aussi exercer une forme de contrôle sur le Parquet européen, par l'intermédiaire de leurs procureurs européens et de leurs procureurs

⁽⁴⁴⁾ V. *supra*.

européens délégués qui, bien qu'étant totalement indépendants, conservent de forts liens avec leur État d'origine.

Outre l'aspect institutionnel et politique, l'EPPO est soumis aux contrôles budgétaires et financiers, auxquels est soumis l'ensemble des organes/agences communautaires de régulation.

2. Contrôles budgétaire et financier du Parquet européen

L'EPPO est soumis à la supervision (réédition des comptes, art. 94 § 1 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017, et audits de la Cour des comptes, art. 110 § 2 texte mentionné), ainsi qu'au contrôle du Parlement européen, dans le contexte de la procédure de décharge budgétaire accordée à son directeur administratif (art. 94 § 10 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

Par ailleurs, le texte du règlement mentionné ci-dessus prévoit que le Parquet européen adhère à l'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999⁴⁵ relatif aux enquêtes internes effectuées par l'OLAF, au sein des institutions et organes de l'UE, et arrête les dispositions appropriées qui s'appliquent à tous ses organes internes tant au niveau central que décentralisé (art. 110 § 1 du règlement du 12 oct. 2017). Cette adhésion intervient six mois après que l'EPPO est devenu pleinement opérationnel.

Enfin, le texte fondateur du Parquet européen dispose également que l'OLAF peut effectuer des enquêtes sur l'existence de possibles irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, en liaison avec les dépenses du Parquet européen (art. 110 § 3 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

L'EPPO est également soumis à un contrôle juridictionnel au niveau de l'UE, à l'instar des autres organes/agences de régulation de l'UE. Pour les actes liés à ses activités opérationnelles, il est aussi soumis au contrôle du juge national, ce qui constitue une différence avec les organes/agences communautaires de régulation.

3. Contrôles juridictionnel et administratif du Parquet européen

L'article 86 § 3 du TFUE prévoit que le législateur européen détaille les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure adoptés par le parquet européen, eu égard à la nature et aux fonctions particulières de cet organe. Ainsi, le texte dispose que les actes de procédure du Parquet européen qui produisent des effets juridiques à l'égard des tiers, dans ses fonctions opérationnelles (mener des enquêtes, engager des poursuites ou porter une affaire en jugement), sont susceptibles de recours devant les juridictions nationales compétentes.

Par ailleurs, la Cour de justice est compétente pour contrôler les décisions administratives de l'EPPO, en dehors de ses fonctions opérationnelles. L'article 42 du texte détaille minutieusement les dispositions relatives aux actes du Parquet européen.

Le texte dispose également que l'EPPO doit assumer la responsabilité juridique des actes qui lui sont imputables. Cette responsabilité doit, par conséquent, prévoir de réparer les dom-

mages causés à des tiers, suite à une éventuelle constatation judiciaire. Le régime général de responsabilité du Parquet européen est défini à l'article 113 du règlement du Conseil.

En dehors du contrôle juridictionnel, le règlement du Conseil prévoit enfin un contrôle administratif applicable à l'EPPO. Conformément à l'article 112 du texte, il est ainsi prévu que les activités administratives du Parquet européen soient soumises au contrôle du Médiateur européen (art. 228 TFUE), sur base de l'article 43 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁴⁶.

Comme on a pu le constater, le principe de responsabilité qui caractérise l'ensemble des organes/agences communautaires de régulation s'applique aussi au Procureur européen. Il en est de même des différents contrôles qui découlent de ce principe. Il convient également d'examiner les missions qui incombent à l'EPPO et qui le caractérisent par rapport aux autres organes/agences de régulation de l'UE, en particulier ceux qui relèvent du pilier JAI des traités communautaires.

III. – LES MISSIONS ET LES MOYENS DU PARQUET EUROPÉEN

Dans cette partie, il s'agit de définir précisément les missions attribuées par le règlement à l'EPPO, de même que les moyens qui seront consacrés à l'établissement et au fonctionnement de ce nouvel organe de l'UE.

A – Les missions et compétences du Parquet européen

La mission du Parquet européen est de rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, prévues dans la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal⁴⁷ et déterminées dans le règlement du Conseil instituant l'EPPO (art. 4 du règlement du Conseil du

(45) All du 25 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JOCE, n° L. 136, 31 mai, p. 15.

(46) « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de saisir le médiateur de l'Union de cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou agences de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles ».

(47) Dir. n° 2017/1371/UE du Parlement européen et du Conseil, 5 juill. 2017, JOUE, n° L. 198, 28 juill., p. 29.

12 oct. 2017). À cette fin, le Parquet européen dirige des enquêtes, effectue des actes de poursuite et exerce l'action publique devant les juridictions nationales compétentes, jusqu'à obtention d'un jugement définitif.

C'est dans ce contexte que la compétence de l'EPPO est déterminée par l'article 22 du règlement du Conseil, en référence à l'article 3 de la directive précitée.

Le texte apporte, toutefois, une première limite à cette compétence. En cas de fraude à la TVA⁴⁸ (art. 3 § 2, d, de la directive précitée), elle ne s'exerce que « lorsque les actes ou omissions intentionnels définis dans cette disposition ont un lien avec le territoire de deux États membres ou plus et entraînent un préjudice d'un montant total d'au moins 10 000 000 € ».

La compétence de base de l'EPPO couvre aussi la participation à une organisation criminelle, telle que définie dans la décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil⁴⁹, si elle consiste à commettre une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, tels que définis dans la directive du 5 juillet 2017⁵⁰ sur la protection des intérêts financiers de l'Union. Enfin, le Parquet européen est compétent pour toute autre infraction pénale indissociablement liée à un comportement délictueux, relevant du champ d'application de la directive précitée.

Le règlement du Conseil relatif à l'EPPO exclut du champ de compétence du Parquet européen toute infraction pénale concernant les impôts nationaux directs (art. 22 § 4 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

Une autre limite est fixée par l'article 23 du règlement du Conseil qui définit les compétences territoriales et personnelle applicables aux infractions définies à l'article 22 du même texte.

Enfin, l'exercice de la compétence du Parquet européen (art. 25 du règlement) fixe également certaines limites aux missions de l'EPPO. Il s'abstient, par exemple, d'exercer sa compétence, pour les infractions relevant de l'article 22 du règlement qui tombent sous le seuil de 10 000 €, sauf si l'affaire concerne un fonctionnaire ou un agent de l'UE, au sens du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968⁵¹, ou peut avoir des répercussions au niveau de l'UE.

Après avoir présenté les missions du Parquet européen, ce papier doit aborder les moyens mis à la disposition de l'EPPO pour mener ses tâches à bien.

B – Les moyens mis à la disposition du Parquet européen

Le cadre juridique de l'administration et du budget de l'EPPO est défini principalement dans le chapitre IX « Dispositions financières et en matières de personnel » du règlement du Conseil du 12 octobre 2017. Il s'agit de présenter les principaux aspects budgétaires et financiers ainsi que l'administration et le personnel, qui constituent les moyens alloués au Parquet européen.

1. Budget et finances du Parquet européen

Le règlement financier (RF) du budget général de l'UE⁵² (art. 208 RF) comporte des règles financières spécifiques applicables aux organes/agences communautaires de régulation. Ces dispositions réglementent, en particulier, la décharge sur l'exécution de leurs budgets, leurs audits et leurs cadres comptables.

Le règlement financier habilite la Commission à adopter un règlement financier-cadre pour les organismes créés par le TFUE, dotés de la personnalité juridique et bénéficiaires de contributions à la charge du budget européen⁵³. Il est applicable à l'ensemble des organes/agences de régulation de l'UE.

Le règlement du Conseil établissant le Parquet européen prévoit l'adoption de règles financières applicables l'EPPO, sur base du règlement délégué de la Commission précité (art. 95 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). Ces règles sont préparées par le chef du Parquet européen, sur proposition du directeur administratif, et adoptées par le collège, après consultation de la Commission européenne. Elles ne peuvent s'écarter du règlement délégué de la Commission, sauf si le fonctionnement de l'EPPO l'exige et après accord préalable de l'exécutif communautaire.

La section 1 du chapitre IX du règlement du Conseil définit les acteurs financiers du Parquet européen. Le directeur administratif est l'ordonnateur de l'EPPO : il est en charge de l'exécution du budget (art. 90 et 93 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). Le chef du Parquet européen a pour tâche de préparer le budget (prévision de recettes et de dépenses) et de le soumettre à l'approbation du collège des procureurs (art. 90 § 1 et 91 § 1 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). Si l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement européen) autorise les crédits, au titre de la contribution du budget général de l'UE, au Parquet européen (« subvention ») et adopte le tableau des effectifs de l'EPPO, il appartient cependant au collège des procureurs européens d'adopter le budget du Parquet européen, sur proposition du chef de l'EPPO. Ce budget devient définitif, après l'adoption finale du budget de l'UE par le législateur de l'Union (art. 92 § 1 à 7 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

Toutefois, il existe une spécificité non négligeable du Parquet européen dans le domaine budgétaire, liée à la création de cet organe, dans le cadre d'une coopération renforcée de l'UE. Sur

(48) Comme recette du budget de l'UE.

(49) Décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil, 24 oct. 2008, relative à la lutte contre la criminalité organisée, JOUE, n° L. 300, 11 nov., p. 42.

(50) V. *supra*.

(51) Règl. CEE, Euratom, CECA n° 259/68 du Conseil, 29 févr. 1968, JOCE, n° L. 56, 4 mars, p. 1.

(52) Règl. UE, Euratom n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, 25 oct. 2012, JOUE, n° L. 298, 26 oct., p. 1.

(53) Règl. délégué UE n° 1271/2013 de la Commission, 30 sept. 2013, portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 208 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, JOUE, n° L. 328, 7 déc., p. 42.

cet aspect, la question qu'on peut poser est de savoir si les dispositions de l'article 332 du TFUE⁵⁴ sur les conséquences financières d'une coopération renforcée s'appliquent à un organe dont l'institution découle de l'article 86 § 1 du TFUE.

Les dispositions générales sur les coopérations renforcées sont, en principe, applicables également aux coopérations renforcées, autorisées conformément à l'article 86 § 1 du TFUE. Il ne semble pas exister de base juridique pour considérer que l'article 332 du TFUE ne serait pas applicable dans le cas d'espèce. L'EPPO est un organe de l'Union, doté de sa propre personnalité juridique. Il n'est pas une institution de l'Union au sens de l'article 13 § 1 du TUE, ni partie d'une telle institution. En conséquence, toutes les dépenses le concernant devront être considérées comme des dépenses résultant de la mise en œuvre d'une coopération renforcée et ne seront pas supportées par les États membres non participant à celle-ci, à moins que tous les membres du Conseil, agissant unanimement, après avoir consulté le Parlement européen, n'en décident autrement. Le fait que l'action de l'EPPO puisse indirectement être bénéfique pour les États membres non participants n'affecte pas cette position de droit. De la même manière, le Parquet européen peut avoir des liens ou utiliser certaines ressources d'Eurojust ou de l'OLAF sans que cela ne modifie non plus cet aspect. Par conséquent, le texte crée un mécanisme de compensation qui assure aux États membres non participants de ne pas supporter les dépenses relatives à l'établissement et au fonctionnement du Parquet européen⁵⁵, conformément à l'article 11 du règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil⁵⁶ (art. 91 § 7 et 8 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

Comme les règles budgétaires, le cadre de l'administration et du personnel applicable au Parquet européen découle des règles applicables aux organes/agences de régulation de l'UE.

2. Administration et personnel du Parquet européen

De manière générale, le Parquet européen doit respecter l'ensemble des principes et les règles communautaires de bonne administration applicables aux agences/organes communautaires de régulation de l'UE, telles que les dispositions en matière de transparence et d'accès aux documents⁵⁷, en dehors des documents relatifs aux activités opérationnelles de l'EPPO (art. 109 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017) ; la protection des données personnelles, particulièrement sensible dans le domaine des enquêtes de l'EPPO, y inclus l'intervention du Contrôleur européen de la protection des données (chap. VIII, art. 47 à 89 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017) ; et enfin l'adoption d'une stratégie de lutte anti-fraude interne (art. 114, b, du règlement du Conseil).

Par ailleurs, l'article 107 § 2 du règlement du Conseil du 12 octobre 2017 dispose que le collège des procureurs européens définit les modalités du régime linguistique interne, utilisant une majorité des deux tiers, par dérogation au mode décisionnel ordinaire de cet organe, défini à l'article 9 § 5 (majorité simple). Des dispositions particulières (art. 107 § 1 du règlement du Conseil précité) s'appliquent aux actes prévus aux articles 21 et 114 de ce même texte, à savoir l'application du règlement (CEE) du

Conseil n° 1/58⁵⁸ qui fixe le régime linguistique de l'UE et place l'ensemble des langues de l'Union sur un pied d'égalité. On doit noter que ce multilinguisme s'applique seulement à des actes revêtant une certaine importance. *A contrario*, cette clause pourrait signifier que le régime linguistique interne, à adopter par le collège des procureurs, pourrait être plus restreint que celui défini par le règlement (CEE) du Conseil n° 1/58 précité, afin de faciliter les communications et contenir les coûts de traduction et d'interprétation. On peut d'ailleurs se poser la question de la place de l'anglais dans ce contexte, alors que le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont pas participé à l'adoption de ce règlement et ne sont pas tenus par son application, sur le fondement des Protocoles n° 21 et 22 annexés aux traités communautaires⁵⁹.

Les articles 96 à 98 du règlement du Conseil du 12 octobre 2017 définissent les droits et obligations du personnel au service de l'EPPO. On doit tout d'abord constater que le statut des fonctionnaires de l'UE^{60,61} s'applique au chef du Parquet européen et ses adjoints, aux procureurs européens, aux procureurs européens délégués, au directeur administratif et à l'ensemble du personnel de l'EPPO (art. 96 § 1 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017). Il est prévu que le chef du Parquet européen et ses adjoints, ainsi que les procureurs européens soient engagés comme agent temporaire (v. art. 2, a, du régime applicable aux autres agents – ci-après RAA). Conformément à l'article 96 § 5 du règlement du Conseil du 12 octobre 2017, les procureurs européens délégués sont engagés sous le statut de conseillers spéciaux, prévu aux articles 5⁶², 123 et 124 du RAA. À l'instar

(54) Les dépenses résultant de la mise en œuvre d'une coopération renforcée, autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions, sont à la charge des États membres qui y participent, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité de tous ses membres, après consultation du Parlement européen, n'en décide autrement.

(55) À l'instar de celui existant pour les États membres qui ne participent pas aux politiques couvertes par le titre V de la partie III du TFUE (Espace européen de liberté, de sécurité et de justice).

(56) Règl. UE, Euratom n° 609/2014 du Conseil, 26 mai 2014, relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie, JOUE, n° L. 168, 7 juin, p. 39.

(57) Règl. CE n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JOCE, n° L. 145, 31 mai, p. 43.

(58) Règl. CEE n° 1/58 du Conseil, 15 mars 1958, portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne, JOCE, n° 17, 6 oct., p. 385.

(59) *V. supra.*

(60) *Ibid.*


(61) Cette disposition applique aussi au personnel de l'EPPO les réglementations adoptées de commun accord par les institutions aux fins de l'application du statut et du RAA. Le collège arrête les dispositions générales d'exécution prévues par le statut, dans les conditions énoncées à l'art. 110 de ce même texte.

(62) « Est considéré comme conseiller spécial, au sens du présent régime, l'agent qui, en raison de ses qualifications exceptionnelles et nonobstant d'autres activités professionnelles, est engagé pour prêter son concours à une des institutions de l'Union soit de façon régulière, soit pendant des périodes déterminées, et qui est rémunéré sur les crédits globaux ouverts à cet effet à la section du budget afférente à l'institution dont il relève ».

de la Commission européenne qui réglemente précisément les différents aspects de l'engagement de ses propres conseillers spéciaux⁶³, il est probable que le collège des procureurs devra arrêter un acte pour encadrer cette position. L'article 98 du règlement prévoit la possibilité pour le Parquet européen d'employer des experts nationaux détachés (END), mis à sa disposition par les États membres. Il appartient également au collège d'adopter une décision pour définir les conditions de ces détachements. On doit aussi noter que l'article 97 du règlement du Conseil du 12 octobre 2017 prévoit des dispositions transitoires pour les agents temporaires (v. art. 2, a, et 2, f, RAA) et contractuels (v. art. 3 *bis* et 3 *ter* RAA) des institutions, organes et agences de l'UE, engagés avant que l'EPPO ne soit devenu opérationnel, conformément à l'article 120 § 2 du règlement, et qui continuent leurs activités auprès de cet organe, après cette date. Ces dispositions garantissent une certaine forme de continuité des contrats ci-dessus mentionnés, sans préjudice du respect des obligations découlant du RAA. Enfin, comme on a déjà pu le constater, le pouvoir d'autorité investie de nomination, pour les fonctionnaires (AIPN), et d'autorité habilitée à conclure des contrats (AHCC), pour les autres agents, sont conférés au collège des procureurs qui peut les déléguer au seul directeur administratif du Parquet européen (art. 96 § 3 du règlement du Conseil du 12 oct. 2017).

Pour terminer sur ce point, le règlement applique au Parquet européen ainsi qu'à son personnel le Protocole n°7 sur les privilèges et immunités de l'UE annexé aux traités communautaires.

Au vu de ces dispositions, on peut donc considérer que les droits et obligations du personnel de l'EPPO sont identiques à ceux applicables au personnel des autres organes/agences communautaires de régulation puisqu'ils sont définis selon les mêmes règles.

Arrivé au terme de notre analyse et après avoir examiné le processus de création complexe et les principaux caractères du Parquet européen, on peut raisonnablement considérer que ce nouvel organe devrait être à même de remplir sa mission principale, à savoir la protection des intérêts financiers de l'UE. La dernière étape dans l'adoption de cette organe a été franchie le 12 octobre 2017, avec l'adoption définitive de la coopération renforcée, après le vote du Parlement européen. Par ailleurs, il n'est pas impossible que d'autres États se joignent à cette coopération, en dehors du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, ce qui permettra de renforcer l'EPPO et de développer sa compétence territoriale. Après quelques années de fonctionnement, il sera alors temps d'évaluer l'action de ce nouvel instrument de la politique communautaire, notamment par rapport au nombre de fraudes aux intérêts financiers de l'UE qui auront été recherchées, poursuivies et renvoyées en jugement ; aux sommes finalement recouvrées par le budget communautaire ; et au développement de la cohérence d'un l'espace de liberté, de sécurité et de justice européen, promu par le titre V de la partie III du TFUE. 

(63) Décis. C(2007) 6655, 14 déc. 2007, dans sa dernière version.