



HAL
open science

L'action extérieure du Parquet européen : une réponse aux mutations de la sécurité internationale ?

Pauline Cathelain

► **To cite this version:**

Pauline Cathelain. L'action extérieure du Parquet européen : une réponse aux mutations de la sécurité internationale ?. Paix et sécurité européenne et internationale, 2019, 13, pp.264-278. halshs-02944535

HAL Id: halshs-02944535

<https://shs.hal.science/halshs-02944535v1>

Submitted on 20 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'action extérieure du Parquet européen : une réponse aux mutations de la sécurité internationale ?

Pauline Cathelain

Doctorante, Univ Rennes, CNRS, IODE (Institut de l'Ouest : droit et Europe) – UMR 6262

Les mutations de la sécurité internationale nécessitent d'envisager son appréhension par des instruments innovants. La création du Parquet européen, spécialisé dans la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union, apporte une dimension nouvelle aux volets internes mais aussi externes de l'Espace de liberté de sécurité et de justice (ELSJ). Cet organe pénal supranational pourra en effet lutter contre une criminalité transfrontière toujours plus complexe grâce à son action extérieure. L'analyse des dispositions du règlement montre qu'il aura à sa disposition un panel d'outils variés dans ses relations avec les pays tiers, mais fait aussi apparaître un certain nombre de limites atténuant sa potentielle efficacité.

Transformations of international security need to understand them by innovative tools. The establishment of the European public prosecutor's office, specialised in fighting crimes against the EU budget gives a new dimension to the intern aspect but also extern of the AFSJ. This supranational penal organism is the response to cross-border criminality affecting Union's financial interests. With a scope of action beyond the Union's territory, the prosecutor can make relationships with third countries with several tools. However, some limits can be noticed, potentially affecting his efficacy.

Parquet européen, sécurité internationale, intérêts financiers, infractions transfrontières, pays tiers, données opérationnelles à caractère personnel

European public prosecutor's office, international security, financial interests, criminal cross-border offenses, third countries, personal data

Le présent texte est issu d'une présentation orale réalisée à l'occasion du séminaire de jeunes chercheurs sur « L'Union européenne et les mutations de la sécurité internationale - Évolutions et articulations de la PESC, de l'ELSJ et d'autres politiques de l'Union », organisé le 12 mars 2019 à Nantes, sous la direction de Carole BILLET, Maître de Conférences à l'Université de Nantes (membre de Droit et changement social - DCS, UMR CNRS 6297) et Anne HAMONIC, Maître de Conférences à l'Université de Rennes 1 (membre de l'Institut de l'Ouest : Droit et Europe - IODE, UMR CNRS 6262).

I. Introduction

La Commission européenne considère que la fraude transfrontière à la TVA constitue l'une des huit menaces criminelles devant constituer les priorités du cycle politique de l'UE 2018-2021 pour lutter contre la grande criminalité internationale¹, les pertes de recettes actuelles

¹ Commission européenne, « Sixième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective », COM (2017) 213 final du 12 avril 2017.

étant comprises entre 40 et 60 milliards d'euros. L'ouverture des frontières à un marché unique et le développement des relations avec des Etats tiers² ont créé le défi, pour l'Union européenne, de répondre à une criminalité transfrontière toujours plus complexe³ affectant ses intérêts financiers. Dans ce contexte, la création du Parquet européen⁴, destiné à lutter contre ces fraudes transfrontières dès la fin de l'année 2020 ou le début de l'année 2021⁵, semble être une petite révolution et donne ainsi une dimension nouvelle aux objectifs assignés à l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ)⁶. Celui-ci est destiné, à assurer la libre circulation des personnes tout en opérant le contrôle des frontières extérieures de l'Union, de l'asile et de l'immigration, et en mettant en place des mesures de prévention et de lutte contre la criminalité. En s'inscrivant dans la coopération judiciaire en matière pénale, l'Union met à profit cette politique pour lutter contre des phénomènes criminels qui dépassent très largement les frontières de l'Union⁷. La création du Parquet européen semble dès lors participer à la réponse aux mutations de la sécurité internationale, en transcendant sécurité intérieure et sécurité extérieure⁸.

Le constat d'une globalisation de la criminalité, d'une « transnationalisation »⁹ des infractions, n'est pas nouveau, pas plus que ne l'est la réponse « sécuritaire transnationale ». Plusieurs programmes contenant des dispositions sur la sécurité de l'Union ont été élaborés depuis une vingtaine d'années introduisant une action extérieure au titre de la lutte contre la criminalité. Le programme de Tampere (octobre 1999-2004) proposait « une action extérieure plus forte » pour lutter contre la criminalité (et notamment le blanchiment)¹⁰. Le programme de Stockholm pour la période 2010-2014 a confirmé cette logique en prévoyant expressément le renforcement de la présence internationale de l'Union en matière judiciaire¹¹.

² La Commission a envoyé plus de 10 milliards d'euros d'aide publique au développement dans le monde, v. Commission européenne, Rapport annuel sur la mise en œuvre, en 2016, des instruments de l'Union européenne pour le financement de l'action extérieure, COM (2018) 123 final du 12 mars 2018. Pour l'année 2019, 9 milliards d'euros sont destinés à des actions internationales : politique de voisinage, aide au développement etc.

³ A titre d'exemple, les fraudes à la TVA sont le fruit de montages complexes appelés également « fraudes carrousel ». V. la communication de la Commission, « Le recours aux mécanismes de la coopération administrative dans la lutte contre la fraude à la TVA », COM(2004) 260 final du 16 avril 2004, pp. 6-7 ; Voy. également, CJCE, 12 janvier 2006, Optigen Ltd, e.a. / Commissioners of Customs & Excise, aff. jtes C-354/03, C-355/03 et C-484/03, Rec., p. I-483.

⁴ Règlement (UE) n°2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, JOUE n° L283 du 31 oct. 2017.

⁵ L'ampleur de cette création ex nihilo nécessite en effet, comme cela est prévu dans le règlement, un délai minimum de trois après son entrée en vigueur.

⁶ Cet ELSJ est un objectif inclus dans les traités. L'article 382 du Traité sur l'Union européenne dispose que « l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice [...] ».

⁷ Michel Massé définit l'internationalisation du droit pénal comme « un mouvement par lequel le droit pénal franchit les frontières et s'affranchit de la souveraineté des Etats », v. Michel Massé, « L'internationalité et le droit pénal », Revue Lamy Droit des affaires, 2002, n° 46, p. 67-71.

⁸ L'article 385 définit les objectifs de l'action extérieure de l'Union, incluant la « protection de ses citoyens » et la « sécurité ».

⁹ Wanda De Lemos Capeller, La transnationalisation du champ pénal : réflexion sur les mutations du crime et du contrôle, Droit et société, 1997.

¹⁰ Conseil européen, « Conclusions du Conseil européen de Tampere », 15 et 16 octobre 1999, disponible à l'adresse suivante : <https://www.consilium.europa.eu/media/21055/conseil-europeen-de-tampere-conclusions-de-la-presidence.pdf>.

¹¹ Conseil européen, « Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JOCE n° C115 du 4 mai 2010 : « Le terrorisme et la criminalité organisée restent de graves menaces. Il est donc nécessaire de coopérer avec des partenaires ayant une importance stratégique, afin d'échanger des informations [...] ».

L'idée d'un ministère public européen a été pour la première fois formulée dans le *Corpus Juris* en 1997¹². Depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, la création du Parquet européen est officiellement inscrite à l'article 86 du TFUE. Pourtant, le travail législatif n'a débuté qu'en 2013¹³. A défaut d'unanimité au sein du Conseil de l'Union et en l'absence de consensus au sein du Conseil européen, le Parquet européen a été institué par la voie d'une coopération renforcée. Selon l'article 20 TUE, elles visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration dans les domaines où elle n'exerce pas une compétence exclusive. Ouvertes à tous les États membres, elles sont autorisées par une décision du Conseil lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf États membres y participent. Elle leur permet alors de progresser selon des rythmes et des objectifs différents de ceux qui ne font pas partie des domaines de coopération renforcée. Formée initialement entre 20 États membres de l'Union¹⁴, la coopération renforcée regroupe désormais 22 États depuis que Malte et les Pays-Bas ont annoncé leur participation en août 2018.

La particularité de ce nouvel acteur *sui generis*¹⁵ réside en ce qu'il est le premier organe judiciaire de poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union¹⁶, avec les compétences traditionnellement réservées aux ministères publics des États membres : ordonner la mise en œuvre de mesures d'enquêtes (prévues par le règlement à l'article 30 et le droit national) puis décider de poursuivre l'affaire devant une juridiction nationale (puisque aucune autorité européenne de jugement n'est envisagée). Son champ de compétence matérielle prévoit qu'il est habilité, sous certaines conditions, à poursuivre la fraude¹⁷ à l'échelle de l'UE ainsi que d'autres infractions portant atteinte à ses intérêts financiers, comme le détournement de subventions ou la corruption de fonctionnaires¹⁸. Le Parquet est en outre compétent pour des infractions connexes comme la participation à une organisation criminelle, telle que définie dans la décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil¹⁹, seulement si elle consiste à commettre une infraction portant, aux termes de la directive, atteinte aux intérêts financiers de l'UE. En sus, le Parquet est compétent pour toute infraction « indissociablement » liée à un comportement délictueux relevant du champ de compétence de la directive. Il est donc le premier organe supranational de l'Europe pénale, et sa compétence matérielle est notable.

¹² Mireille Delmas-Marty (dir.), *Corpus juris: portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, p. 41.

¹³ Commission européenne, « Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen », COM (2013) 534 final du 17 juillet 2013.

¹⁴ Aujourd'hui 22 États membres, chiffres à jour du 1^{er} septembre 2019. Les États ne participant pas sont le Royaume-Uni, l'Irlande, la Suède, le Danemark, la Pologne et la Hongrie.

¹⁵ V. Fabrice Andreone, « L'institution du Parquet européen ». *Revue de l'Union européenne*, n° 2018, p. 43.

¹⁶ Définis dans le règlement instituant le Parquet européen comme « l'ensemble des recettes perçues et des dépenses exposées, ainsi que des avoirs, qui relèvent du budget de l'Union et des budgets des institutions, organes et organismes institués en vertu des traités ou des budgets gérés et contrôlés par eux ».

¹⁷ La fraude se distingue de l'irrégularité, qui désigne un « simple » non-respect du droit par un opérateur économique, ayant ainsi pour effet de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Cette irrégularité fait l'objet de sanctions administratives, tandis que la fraude possède un caractère fondamentalement intentionnel, elle semble plutôt désigner un champ d'action, un ensemble d'activités illégales et une infraction transversale comportant une pluralité de formes de comportements punissables. Elle couvre les multiples manières de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union. A noter que la fraude à la TVA a finalement été ajoutée au règlement au terme de plusieurs mois de négociations.

¹⁸ Telles que définies dans la directive (UE) n° 2017/ 1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, JOUE n° L 198 du 28 juil. 2017.

¹⁹ Décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil, relative à la lutte contre la criminalité organisée, JOUE n° L 300 du 11 nov. 2008, p. 42.

Le prolongement sur la scène internationale de sa compétence interne est concrétisé par les relations envisagées avec les Etats tiers et les organisations internationales, prévues à la fois dans les considérants du règlement et dans ses articles 99 et suivants, ainsi qu’avec les autres organes de l’Union agissant à l’international pour la protection des intérêts financiers de l’Union. A ce titre, le Parquet européen, doté de la personnalité juridique, aura la possibilité de conclure des arrangements de travail, définis uniquement par leur nature technique ou opérationnelle²⁰. Ils porteront sur l’échange d’informations stratégiques, jouant un rôle clef dans la lutte contre la criminalité. Il pourra également procéder au transfert de données opérationnelles à caractère personnel²¹, conformément aux articles 80 et suivants. La création du Parquet européen répond ainsi à la question de savoir « si l’Union peut apporter une valeur ajoutée par rapport aux Etats membres »²², face aux mutations de la sécurité internationale dans le domaine des intérêts financiers de l’Union.

De ce point de vue, à travers son action extérieure, il peut s’avérer un acteur à forte valeur ajoutée de la sécurité internationale (II). Mais, dans le même temps, les défis de son insertion sur la scène internationale sont susceptibles, dès à présent, d’hypothéquer l’efficacité future de son action extérieure (III).

II. La valeur ajoutée du Parquet européen comme acteur de la sécurité internationale

La valeur ajoutée du Parquet européen découle de sa complémentarité avec les structures existantes sur la scène internationale (II.1), grâce aux outils qu’il pourra mobiliser afin d’oeuvrer pour la sécurité internationale (II.2).

II.1. Le fonctionnement complémentaire du Parquet européen sur la scène internationale

Les structures existantes au sein de l’Union européenne s’avèrent insuffisantes pour gérer les mutations de la criminalité internationale (II.1.1). Le Parquet européen, en tant qu’organe supranational de poursuite pénale, présente par contre, une pertinence réelle (II.1.2).

II.1.1. Les insuffisances des structures existantes

Le Parquet européen se distingue des autres acteurs de l’ELSJ agissant pour la protection des intérêts financiers de l’Union à l’international, tels Eurojust, Europol ou encore OLAF qui présentent des insuffisances dans la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l’Union.

II.1.1.1. EUROJUST

En premier lieu, Eurojust, est une agence de coopération judiciaire de l’Union²³, avec pour conséquence l’impossibilité d’agir de manière autonome, au nom de l’Union. Son rôle est principalement d’apporter un soutien à la coordination et à la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres (mais aussi des Etats tiers) ou exigeant une poursuite sur des

²⁰ Art. 99 §2 du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen.

²¹ Définies à l’art. 2§7 du règlement comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable ».

²² Sur cette question, v. Inge Govaere et Valerie Demedts, « Quelle définition de “l’externe” en matière d’ELSJ ? » in Catherine Flaesh-Mougin, Lucia Serena Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l’espace de liberté, de sécurité et de justice de l’Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, pp. 489-509.

²³ Règlement (UE) n° 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l’Agence de l’Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, JOUE n° L295 du 21 nov. 2018.

bases communes, dans un champ matériel relativement large regroupant les formes graves de criminalité organisée²⁴. Ainsi, Eurojust a participé, en 2017, à une affaire concernant la corruption de hauts fonctionnaires en Ouzbékistan pour l'accès au marché des télécommunications. Des enquêtes ont été menées dans plusieurs pays (Suède, Belgique, Pays-Bas, Etats-Unis...) et Eurojust a par la suite organisé des réunions de coordination pour le partage d'informations. L'agence a également coordonné des réunions entre les procureurs sur l'enquête des Panama papers en avril 2017.

Cependant, sa forme intergouvernementale implique que l'agence ne peut agir que par le biais des membres nationaux correspondants, et il en est de même concernant l'échange d'informations avec des Etats tiers²⁵. Si Eurojust dispose d'agents de liaison, ceux-ci n'ont pas de « compétence pour l'exécution autonome de mesures de police »²⁶. Par conséquent, l'agence est dans l'impossibilité d'agir de manière autonome, au nom de l'Union, et ne dispose d'aucun pouvoir coercitif.

II.1.1.2. EUROPOL

Europol, devenue une agence de l'Union en 2009, est le corollaire d'Eurojust concernant la coopération policière, en matière d'enquête et de recherche. Ses missions regroupent principalement l'appui et le renforcement de l'action des autorités policières et leur collaboration mutuelle, notamment par l'échange d'informations, la collecte, l'analyse et la gestion des informations, le conseil en matière d'enquêtes²⁷. Son champ de compétences matérielles est vaste et concerne la prévention et la lutte contre la criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres, le terrorisme et d'autres formes de criminalité portant atteinte à un intérêt commun. Europol a pu faciliter l'échange d'information entre les autorités policières dans le cadre de l'opération « Apple », début octobre 2019, afin de permettre l'arrestation de six personnes soupçonnées par l'administration hongroise de fraude à la TVA intracommunautaire (plus de 12 millions d'euros auraient été détournés).

Néanmoins, de même qu'Eurojust, Europol intervient en appui des autorités policières nationales et non à leur place, ce qui peut éventuellement limiter la portée de son action.

II.1.1.3. OLAF

L'OLAF est un office administratif indépendant agissant pour la protection des intérêts financiers de l'Union²⁸. Il peut à ce titre engager des enquêtes de nature administrative. En pratique, les agents de l'OLAF collaborent avec les autorités judiciaires nationales des Etats membres ou des Etats tiers, avec une mise à disposition d'analystes sur des dossiers complexes de fraude, ou encore avec la possibilité de perquisitions administratives. A la suite de ces enquêtes, l'OLAF transmet ses recommandations aux autorités judiciaires sur les poursuites éventuelles à mener, le dossier d'enquête réalisé par l'OLAF faisant office de preuve pour les autorités judiciaires nationales. Par exemple, en matière d'aide extérieure, l'OLAF a pu enquêter sur des abus concernant des CV d'experts dans un projet africain financé par l'UE (un contrat de service avait été attribué à une société établie dans l'UE responsable de la sélection d'experts appelés à diriger et superviser des travaux routiers

²⁴ Conformément à l'article 85 TFUE.

²⁵ Article 56 du règlement (UE) n°2018/1727 relatif à Eurojust.

²⁶ V. Olivier Beauvallet (dir.), *Les investigations judiciaires internationales*, Pais, Berger Levrault, 2014, 340 p., p. 204.

²⁷ Conformément à l'article 88 TFUE.

²⁸ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, JOUE n° L248 du 18 sept. 2013. L'OLAF a donc pour base juridique l'article 325 TFUE.

financés par le budget de l'UE). L'OLAF a formulé des recommandations aux autorités judiciaires nationales compétentes.

Son action ne permet cependant de remédier que partiellement aux atteintes aux intérêts financiers de l'Union. D'une part, les autorités nationales ne sont pas dans l'obligation de donner la suite recommandée à l'enquête menée par l'Office. De ce fait, statistiquement, les recommandations pour mesures judiciaires adressées par l'OLAF aux autorités judiciaires des Etats membres présentent un bilan, qui tout en s'améliorant, reste mitigé²⁹. D'autre part, l'OLAF, dans la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union au sein d'Etats tiers, est limité dans son action par les arrangements administratifs conclus avec les Etats tiers, qui ne sont pas des accords de coopération judiciaire³⁰.

Ces acteurs manquent par conséquent, et d'autant plus sur la scène internationale, de la pertinence qu'un acteur pénal avec pouvoir de contrainte pourrait posséder.

II.1.2. La pertinence du Parquet européen face aux structures existantes

La pertinence d'un Parquet européen pour lutter contre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union est démontrée par sa structure et ses compétences uniques, puisqu'il bénéficiera des prérogatives attribuées classiquement, aux parquets nationaux.

L'organisation du Parquet est fondée sur une structure singulière, à la fois centralisée et décentralisée, avec un niveau européen et un niveau national, reposant sur un schéma de délégation de compétences. Le niveau central est constitué par le Collège, les chambres permanentes³¹, le chef du Parquet européen et les Procureurs européens. Le niveau décentralisé est, quant à lui, composé des procureurs européens délégués dans chaque Etat membre. Le procureur européen, rouage principal du Parquet, est chargé de la surveillance des enquêtes et des poursuites diligentées dans les Etats membres. A ce titre, il assurera également le contrôle de l'échange de données ou d'informations stratégiques avec des pays tiers.

Le collège, composé du chef du Parquet européen et d'un procureur européen par Etat membre déterminera notamment les besoins de coopération opérationnelle avec les pays tiers³².

Quant aux compétences du Parquet, outre sa compétence matérielle³³, on soulignera que sa compétence territoriale est calquée sur les principes classiques de droit pénal. Ainsi, une fois la compétence matérielle déterminée, le Parquet européen est compétent si les infractions ont notamment été commises en totalité sur le territoire d'un ou plusieurs Etats membres, ou si

²⁹ Selon le dernier rapport annuel de l'OLAF, le taux de mises en accusation par les autorités nationales à la suite de recommandations judiciaires qui leur ont été envoyées par l'OLAF se situe, entre le 1^{er} janvier 2010 et décembre 2017, à une moyenne européenne de 42% ; à noter surtout le montant du recouvrement demandé en 2017, de plus de 3 milliards d'euros (contre 631 millions en 2016). V. en ce sens la p. 32 du Rapport OLAF 2016, disponible sur le site Internet de l'OLAF : http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf.

³⁰ L'article 14 du règlement relatif à l'OLAF précise que « l'office peut également conclure [...] des arrangements administratifs avec les autorités compétentes des pays tiers [...] ».

³¹ Composées des procureurs européens, elles sont les organes centraux opérationnels. Les affaires seront réparties entre ces chambres permanentes qui dirigeront les enquêtes et les poursuites menées dans les Etats membres.

³² Considérant 109 du préambule du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen. L'article 9 précise qu'il est chargé du suivi général des activités du Parquet en adoptant notamment des décisions sur des questions stratégiques et en élaborant la politique pénale du Parquet.

³³ V. supra. Introduction.

une infraction a été commise par un ressortissant d'un Etat membre en dehors de son territoire.

Outre cette compétence personnelle ayant potentiellement des dimensions extraterritoriales, le Parquet pourra bénéficier d'éventuels accords conclus par les Etats membres ou par l'Union, qui permettront d'alléger considérablement les procédures de coopération. L'Union européenne est en effet devenue dans le domaine pénal un acteur influent avec lequel pays tiers et organisations internationales cherchent à coopérer. Des accords de coopération judiciaire et policière en matière pénale ont été conclus entre l'Union européenne et les Etats tiers³⁴, sans compter les accords internationaux conclus par les Etats membres. Les accords dits PNR concernant le transfert des données passager recensées au stade de la réservation commerciale constituent un dispositif efficace pour faire face aux menaces internationales pesant sur la sécurité et sont à la base d'une coopération sur le transfert de données visant à prévenir et réprimer la criminalité internationale, et plus particulièrement les menaces terroristes.

Si l'UE a profité de sa compétence partagée pour conclure des accords externes conformément à la procédure de l'article 218 TFUE dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale³⁵, d'autres accords, notamment de partenariat ou conclus dans le cadre de la politique de voisinage³⁶ depuis longtemps centrée sur la sécurité, ont permis d'inclure des clauses relatives à la protection des intérêts financiers. A ce titre, les accords de libre-échange incluent très souvent une clause de lutte contre la fraude, en « autorisant le retrait temporaire des préférences tarifaires concernant un produit en cas de fraude douanière grave et d'absence persistante de coopération adéquate pour y remédier »³⁷. L'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (accord de Bali), entré en vigueur en 2017, inclut dans l'article 12 sur la coopération douanière des possibilités d'échanges d'informations lorsqu'il existe une suspicion de déclaration frauduleuse ou incomplète.

Le Parquet européen apparaît donc armé pour lutter contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union sur le plan international. Dans un premier temps, l'échange de données opérationnelles à caractère personnel sera la principale activité du Parquet et pour cela, le règlement prévoit un panel d'outils de coopération.

II.2. Les outils de coopération opérationnelle comme réponse aux enjeux sécuritaires

Le règlement créant le Parquet européen envisage une coopération opérationnelle directe entre ce dernier et les autorités compétentes des Etats tiers (II.2.1), ainsi qu'une coopération indirecte à travers les coopérations établies avec les agences de l'Union (II.2.2).

³⁴ Décision 2010/616/UE du Conseil du 7 octobre 2010 relative à la conclusion de l'accord sur l'entraide judiciaire en matière pénale entre l'Union européenne et le Japon, JOUE n° L271 du 15 oct. 2010 ; Décision 2006/697/CE concernant la signature de l'accord entre l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège relatif à la procédure de remise entre les Etats membres de l'Union européenne et l'Islande et la Norvège, JOUE n° L292 du 21 oct. 2006.

³⁵ Le corollaire est la déclaration n°36 annexée au TFUE, autorisant les Etats membres à conclure des accords avec les pays tiers ou les organisations internationales dans le domaine de l'ELSJ, plus précisément en matière de coopération civile et pénale (judiciaire et policière). A noter que ces accords sont des accords mixtes, en ce sens qu'ils nécessitent la conclusion de l'Union et la ratification de l'ensemble des Etats membres.

³⁶ Commission européenne, « La politique européenne de voisinage. Document d'orientation », COM (2004) 373 final du 12 mai 2004.

³⁷ V. le rapport 2017 de l'OLAF, p. 39.

II.2.1. Une coopération opérationnelle directe

La notion de coopération opérationnelle s'entend, au sens du règlement, par la conclusion d'arrangements de travail entre le Parquet et les Etats tiers³⁸. Ces arrangements porteront sur la coopération et l'échange d'informations afin de faciliter la détection d'auteurs d'infractions, par exemple concernant un éventuel détournement de fonds en provenance de l'Union européenne.

Les relations avec les pays tiers et organisations internationales sont plus précisément prévues à l'article 104 du règlement. Il prévoit ainsi, au premier paragraphe, la possibilité de conclure des arrangements de travail pouvant porter sur l'échange d'informations stratégiques et le détachement de fonctionnaires de liaison auprès du Parquet, probablement sur le modèle d'Eurojust³⁹. L'agence augmente en effet chaque année le nombre de ses points de contact, notamment dans les zones sensibles comme le Nigéria ou l'Iran avec la création de deux points de contact en 2018. Il est envisageable que le futur Parquet européen puisse bénéficier des contacts établis à la fois par l'OLAF et Eurojust, au vu de leurs relations futures⁴⁰.

En parallèle, l'article 104§3 précise que les accords internationaux conclus par l'Union sont contraignants pour le Parquet⁴¹. Dès lors, ce dernier aura obligation de tenir compte de leur contenu. Cependant, en l'absence d'accord international entre l'Union européenne et un Etat tiers, les Etats membres de la coopération renforcée reconnaissent le Parquet comme autorité compétente « aux fins de la mise en œuvre des accords internationaux multilatéraux sur l'entraide judiciaire en matière pénale qu'ils ont conclus »⁴². Enfin, le Parquet européen pourra également solliciter l'entraide judiciaire lorsqu'aucun accord n'est conclu, bien que la procédure soit particulièrement longue et contraignante⁴³.

L'efficacité du Parquet repose donc sur la conclusion de nouveaux accords opérationnels et judiciaires. A ce titre, Mme Kovesci, la nouvelle chef du Parquet européen pourrait influencer la conclusion de nouveaux accords par la Commission et des accords opérationnels auprès des Etats tiers, car elle aura un rôle de représentation auprès de ces acteurs⁴⁴.

Cette coopération opérationnelle directe avec les pays tiers est complétée par une coopération opérationnelle « indirecte » avec les acteurs agissant déjà en matière de coopération judiciaire pénale internationale.

II.2.2. Une coopération opérationnelle indirecte

La coopération opérationnelle indirecte est envisagée soit par le recours à un procureur national, soit par le biais des agences de l'Union agissant déjà sur la scène internationale.

Ainsi, dans le cas où le Parquet serait dans l'impossibilité d'agir par le biais d'un accord international multilatéral ou si un pays tiers refuse de reconnaître le Parquet comme autorité compétente, celui-ci peut recourir à un procureur national pour solliciter une demande d'entraide judiciaire ou demander l'extradition d'une personne sur la base d'un accord international conclu par l'Etat membre concerné.

³⁸ Art. 99 du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen sur les dispositions communes relatives aux relations du Parquet avec ses partenaires.

³⁹ Les fonctionnaires de liaison détachés pour Eurojust font le lien entre leur Etat et l'agence. A la suite de la conclusion de nouveaux arrangements, Eurojust accueille des magistrats de liaison détachés par la Norvège et les Etats-Unis.

⁴⁰ V. infra § 2.1.2.

⁴¹ Art. 104§3 du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen.

⁴² Art. 104§4 du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen.

⁴³ Art. 104§5 al.2 du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen.

⁴⁴ Art. 11§3 du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen.

Le recours aux agences et offices de l'Union européenne agissant sur la scène internationale en matière pénale et ayant conclu des accords potentiellement transposables au Parquet européen sera très certainement le moyen le plus simple d'agir sur la scène internationale. Le Parquet européen peut bénéficier d'informations pertinentes et des accords conclus par Eurojust⁴⁵, mais encore faut-il clarifier les liens entre ces différents acteurs. Dans les dispositions relatives à ses relations avec Eurojust, OLAF et Europol, le partage d'informations « dans les affaires transfrontières » est envisagé, mais les relations de travail sont encore à définir, bien que la réforme récente de l'agence Eurojust clarifie plus ou moins les relations avec le Parquet⁴⁶. Ce partage d'informations devrait être assuré grâce à un accès indirect aux systèmes de gestion des dossiers par un mécanisme de concordance/non concordance entre les bases de données du Parquet et des autres agences⁴⁷. Ce système assure, dans le cadre de leur mandat respectif, le recoupement des informations fournies.

La création du Parquet européen vient ainsi ajouter à la variété des possibilités de lutte contre la criminalité transnationale. Cependant, l'efficacité de son action extérieure est atténuée par les nombreux défis que représente son insertion en tant qu'acteur de sécurité internationale.

III. Les défis de l'insertion du Parquet européen comme acteur pénal de sécurité internationale

Reflète d'une complexité inhérente à la coopération judiciaire au sein de l'ELSJ, les limites à l'action du Parquet européen peuvent être d'une part, institutionnelles (III.1), et d'autre part, matérielles (III.2).

III.1. Les limites institutionnelles de l'action du Parquet européen sur la scène internationale

Ces limites tiennent à l'hétérogénéité des acteurs agissant pour la protection des intérêts financiers de l'Union (III.1.1), avec pour conséquence un risque d'incohérence de l'action du Parquet pour lutter efficacement contre la criminalité internationale (III.1.2).

III.1.1. L'hétérogénéité des acteurs agissant pour la protection des intérêts financiers de l'Union

Le Parquet européen ne sera pas un acteur unique sur la scène internationale car son action est complémentaire de celles des agences agissant pour la lutte contre la fraude aux intérêts financiers. En effet, ces acteurs ont une expérience de travail avec les pays tiers dont le Parquet européen devra probablement s'inspirer.

Tout d'abord, l'OLAF est spécialiste des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union⁴⁸, et son action dans les pays tiers tend à se densifier. Le règlement relatif aux enquêtes administratives de l'office lui donne des pouvoirs autonomes assez importants, y compris hors des institutions européennes, sur le territoire des Etats membres et dans des pays

⁴⁵ Le considérant 102 du préambule du règlement (UE) n° 2017/1939 portant création du Parquet européen précise que la coopération opérationnelle avec Eurojust pourra également associer des pays tiers ayant conclu un accord avec Eurojust ; rien n'est indiqué pour les autres agences.

⁴⁶ V. notamment l'art. 50 du règlement (UE) 2018/1727 relatif à Eurojust.

⁴⁷ Ce partage d'information nécessite une gestion cohérente et surtout unitaire des systèmes d'information. Une réforme est actuellement en cours sur l'interopérabilité des systèmes d'information dans le domaine de la justice et affaires intérieures : v. Commission européenne, « Proposition de règlement du parlement européen et du conseil portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE (coopération policière et judiciaire, asile et migration) », COM(2017) 794 final du 12 déc. 2017.

⁴⁸ Dès 1988, l'unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF) est intégrée au secrétariat général de la Commission.

tiers⁴⁹. Face aux mutations de la criminalité, l'OLAF révisé continuellement son approche sur les secteurs sensibles à la fraude. Selon son dernier rapport, les relations avec les pays tiers constituent un domaine de plus en plus sensible. En effet, à la fin 2017, le nombre d'enquêtes en cours dans le domaine de l'aide extérieure est de 58⁵⁰, ce qui le classe dans les premiers domaines d'enquête. Par ailleurs, l'OLAF a signé de nombreux accords administratifs avec des autorités partenaires et services administratifs homologues des Etats tiers⁵¹.

De plus, face aux mutations de la criminalité internationale, l'OLAF a dû adapter ses actions. Par exemple, plus de dix milliards d'euros ont été mobilisés par l'Union européenne pour apporter une aide aux réfugiés, syriens notamment. La crise des réfugiés a engendré de nouvelles perspectives de criminalité, puisque des groupes ont tenté de détourner des fonds destinés à la gestion de cette crise⁵². De fait, l'OLAF doit s'adapter pour recouvrer les fonds détournés par des groupes locaux. Le Parquet européen pourra s'inspirer des méthodes d'organisation développées par OLAF, dont l'efficacité permet de recouvrer des sommes très importantes.

Par ailleurs, Eurojust a également de nombreux accords de travail avec les pays tiers, grâce notamment à des agents de liaison et des points de contacts pour faciliter les enquêtes conjointes dans les dossiers transfrontières. Neuf accords de travail sont déjà conclus avec des Etats tiers. Sur 2550 dossiers traités par Eurojust en 2017, 258 concernent des Etats tiers, avec une participation accrue de ces derniers.

Cette multiplicité des acteurs aux champs de compétences proches du Parquet européen est de nature à remettre en cause l'efficacité de leur coopération pour lutter contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union.

III.1.2. L'insuffisance des vecteurs de coopération entre les acteurs agissant pour la protection des intérêts financiers de l'Union

La multiplicité des acteurs pourrait entraîner un manque de coopération, tant dans le fonctionnement interne du Parquet européen pour la transmission de données opérationnelles à caractère personnel, que dans la coopération avec les autres agences. Ces difficultés potentielles de coopération sont susceptibles d'avoir des répercussions sur son action extérieure.

Tout d'abord, le Parquet européen est une création hybride, l'action pénale de l'Union devant coexister avec celle des Etats membres. Le poids de la souveraineté pénale lors des négociations a ainsi conduit à une structure et un fonctionnement du Parquet renvoyant nécessairement aux droits nationaux et reflétant de ce fait la diversité des systèmes juridiques. Il y a là une contrainte quant à l'efficacité potentielle du Parquet européen, structure hybride, à la fois autonome sur le plan de la recherche et de la poursuite des infractions, mais dépendant également des autorités de jugement de chaque Etat membre.

Ensuite, l'action extérieure du Parquet se structurant autour de l'échange d'information, il existe un risque, d'une part, que les Etats membres de la coopération renforcée ne transmettent pas les informations pertinentes au Parquet⁵³, celui-ci ne disposant pas d'une

⁴⁹ Conformément aux accords de coopération et d'assistance mutuelle et à tout autre instrument juridique en vigueur.

⁵⁰ OLAF, Rapport 2017, Bruxelles, 2017, p. 13.

⁵¹ V. sur le site de l'OLAF la liste des accords disponibles : https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/list_signed_acas_en.pdf. En 2017, l'OLAF a conclu deux arrangements (ACA) avec l'inspection générale des finances tunisiennes et la police du Kosovo.

⁵² OLAF, rapport 2017, p. 5.

⁵³ A ce titre, le problème du verrou de Bercy est révélateur du monopole de l'administration française sur l'information fiscale : v. sur ce point Chantal Cutajar, « L'impérative nécessité d'abolir le "verrou de Bercy" »,

compétence exclusive⁵⁴, d'autre part, que les informations transmises restent la propriété de leur émetteur, le Parquet dépendant alors des autorisations éventuelles données.

En outre, le phénomène de différenciation qui permet aux Etats, au sein de l'ELSJ, de choisir des rythmes d'intégration différents, accentué par la coopération renforcée instituant le Parquet européen, ainsi que par le phénomène d'« agenciarisation », peuvent entraîner des confusions dans la transmission des données opérationnelles autorisées. En effet, la coopération renforcée à vingt-deux Etats membres et la multiplication des agences pour la protection des intérêts financiers de l'Union ne garantissent pas la clarté de la séparation des compétences dans des dossiers de fraude souvent complexes, et dans lesquels les montants en cause et le lieu principal de l'infraction sont susceptibles d'évoluer au fil de l'enquête. Le règlement créant le Parquet prévoit néanmoins la coopération avec les autres agences de l'Union européenne.

La coopération avec Eurojust devrait se matérialiser principalement par l'échange d'informations⁵⁵, comme cela est prévu par le règlement créant le Parquet européen⁵⁶. La réforme de l'agence intervenue fin 2018, si elle ne règle pas toutes les hypothèses, clarifie sensiblement les relations. A cet égard, c'est Eurojust qui sera compétent pour les atteintes aux intérêts financiers de l'Union lorsqu'elles concernent des Etats non membres de la coopération renforcée ou quand le Parquet européen ne se déclarera pas compétent.

Concernant les relations futures avec l'OLAF, si la complémentarité de leur action est démontrée par le caractère judiciaire du Parquet, et administratif de l'office, quid en revanche de la nature de leur relation ? L'OLAF sera-t-il le bras armé du Parquet ? Les dispositions prévoyant leurs relations le sous-entendent car l'OLAF devra répondre aux requêtes du Parquet⁵⁷, telles que la fourniture du dossier d'enquête administrative si l'OLAF a déjà effectué une enquête, avec pour conséquence une diminution de son autonomie opérationnelle.

Enfin, deux limites peuvent être relevées concernant les systèmes d'information utilisés par les agences et le Parquet. La première tient au fonctionnement du système et à son alimentation par les autorités nationales. On sait par exemple que le Système d'Information Schengen (SIS) n'a pas très bien fonctionné lors de l'attentat du musée juif de Bruxelles commis par Mehdi Nemmouche, et que des améliorations ont été réalisées depuis, notamment l'instauration d'une obligation de créer un signalement SIS dans les affaires liées aux infractions terroristes⁵⁸. La deuxième tient à l'interopérabilité et à l'accès à ces bases de données, puisque chacune a sa logique propre, et selon le principe de finalité des données, il est impossible d'utiliser les données pour une autre fin que celle

JCPG, n° 5, LexisNexis, 2018, p. 98.

⁵⁴ V. le règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen, art. 22 et art. 25, eu égard à la compétence du Parquet et son exercice, et établissant un certain nombre de critères.

⁵⁵ V. Frédéric Baab, « Le parquet européen et l'agence Eurojust : je ne t'aime, moi non plus ! », RSC, 2018, p. 647.

⁵⁶ Art. 100§2, a) du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen.

⁵⁷ L'OLAF ne peut ouvrir d'enquête parallèle au Parquet européen sur les mêmes faits, il peut être sollicité par le Parquet pour fournir des informations, coordonner des actions spécifiques, ou ouvrir une enquête administrative sur demande du Parquet.

⁵⁸ La Commission a notamment proposé l'instauration d'une obligation de créer un signalement SIS dans les affaires liées aux infractions terroristes, v. Commission européenne, Communication de la commission au parlement européen et au conseil européen et au Conseil : Mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et ouvrir la voie à une union de la sécurité réelle et effective », COM (2016) 230 final du 20 avril 2016. Très récemment, v. l'adoption du règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil, portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816, JOUE n° L135 du 22 mai 2019.

pour laquelle elles ont été collectées. La stricte spécialisation du Parquet européen pour les infractions concernant les intérêts financiers de l'UE pourrait dès lors atténuer l'efficacité du système concordance/non concordance prévu dans le règlement⁵⁹, qui limite l'accès aux informations dont disposent les autres agences aux seuls éléments intéressant sa compétence. Ainsi, dès lors que des informations arrivant dans la base de données d'une agence pourront concerner le Parquet, celui-ci n'aura néanmoins accès qu'aux informations nécessaires à l'exercice de sa compétence, ce qui exigera un partage des informations particulièrement malaisé.

A ces limites institutionnelles s'ajoutent des limites matérielles de l'action du Parquet européen sur la scène internationale.

III.2. Les limites matérielles de l'action du Parquet européen sur la scène internationale

Face aux dangers inhérents à l'échange de données en matière pénale pour les droits fondamentaux, une protection des données opérationnelles à caractère personnel s'impose (III.2.1). En outre, la potentielle extension des compétences du Parquet soulève des incertitudes (III.2.2).

III.2.1. La nécessaire protection des données opérationnelles à caractère personnel

Ces données sont devenues une véritable monnaie d'échange pour lutter contre la criminalité internationale et l'échange des données la principale activité du Parquet européen dans ses relations avec des pays tiers. Dès lors, s'il ne faut pas négliger cette réponse pénale aux mutations de la criminalité internationale, elle ne doit pas primer la protection des droits fondamentaux des justiciables, et notamment de la vie privée⁶⁰. Le Parquet européen devra tenir compte à la fois des accords conclus et de leurs éventuelles dispositions concernant la protection des données, mais aussi des dispositions contenues dans le règlement aux articles 80 et suivants.

Les accords conclus par l'Union européenne sont complexes et ont parfois suscité de vives critiques du Parlement européen⁶¹, concernant notamment la durée excessive de conservation de ces données ou encore la nature des informations transmises⁶², comme cela a été le cas dans les accords PNR. En outre, la « valeur ajoutée » européenne n'est pas toujours synonyme d'un fort degré de coopération. C'est le cas par exemple de l'accord UE/Japon relatif à l'entraide judiciaire en matière pénale qui, tout en protégeant les droits fondamentaux et en garantissant le respect des valeurs communes des Etats membres, est limité à plusieurs égards : son champ d'application n'englobe ni l'extradition ni la transmission des procédures

⁵⁹ Prévu aux articles 100 et 101 régissant les relations du Parquet avec Eurojust et OLAF, il permet au Parquet européen de disposer d'un accès indirect aux informations figurant dans le système de gestion des dossiers d'Eurojust ou de l'OLAF. Chaque fois qu'est établie une correspondance entre les données du système d'information Parquet européen et celui d'Eurojust ou OLAF, ces acteurs en sont informés, de même que l'Etat membre ayant fourni les données.

⁶⁰ Le Parlement européen avait particulièrement souligné que l'attention devait être portée sur les droits des suspects lors des procédures et la protection des données opérationnelles à caractère personnel : v. Parlement européen, « Résolution sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen », 2013/0255 (APP) du 12 mars 2014.

⁶¹ De nombreux rapports du Parlement européen et du Contrôleur européen pour la protection des données sont disponibles : v. par ex. l'avis sur l'accord 2012 publié au JOUE n° C 35 du 09 fév. 2012, p. 16.

⁶² Le rôle du Parlement a particulièrement évolué dans la conclusion des accords externes par l'UE : v. Isabelle Bosse-Platière, « Le Parlement européen et le volet externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », in Catherine Flaesch-Mougin, Lucia Serena Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, pp. 71-93.

pénales, ce qui peut s'expliquer par les cultures juridiques différentes, notamment sur la conception des droits de l'Homme⁶³. Dans cet accord précisément, l'harmonisation opérée n'est que partielle. Cela confirme que l'action du Parquet européen sera dépendante du contenu des accords conclus par l'UE, avec de potentielles limitations du transfert des données et leur éventuel traitement par l'Etat tiers.

La protection des données est un droit fondamental protégé par la Charte des droits fondamentaux de l'Union au titre de son article 8 notamment. Tout en poursuivant diverses finalités⁶⁴, l'Union a adopté récemment le règlement général sur la protection des données et des directives⁶⁵ concernant l'échange de données opérationnelles à caractère personnel et la protection des droits fondamentaux, dont le Parquet européen devra tenir compte. Cette protection des données opérationnelles à caractère personnel a été l'un des points d'accroche majeur des négociations sur la création du Parquet. Les résolutions du Parlement européen ont à ce titre fortement insisté pour inclure des garanties en termes de droits fondamentaux, alors même qu'il s'est assez peu préoccupé de l'action extérieure potentielle du Parquet européen⁶⁶. Si la proposition de règlement était plutôt lacunaire sur le transfert et le traitement des données, le règlement leur consacre finalement un chapitre entier, en incluant, dans le cadre des relations Parquet européen/pays tiers, une série de dispositions protégeant le transfert des données⁶⁷.

L'article 80 du règlement met en œuvre des principes généraux qui constituent des conditions de transfert de données dans les pays tiers : certaines retiennent plus particulièrement l'attention. Ainsi, le Parquet ne pourra transférer certaines informations, que s'il estime ce transfert nécessaire au dossier en cours. En outre, si les données à transmettre ont été mises à disposition du Parquet par un Etat membre, le collège devra obtenir son autorisation pour envoyer ces informations au pays tiers, ce qui constitue un frein à l'exercice de la compétence par le Parquet. Celui-ci pourra néanmoins transférer des données sans l'autorisation du pays membre émetteur s'il existe une menace grave et immédiate pour la sécurité publique d'un Etat membre de l'Union ou d'un pays tiers, ou encore si les intérêts essentiels d'un Etat membre de l'Union sont menacés, et que l'autorisation ne peut être obtenue en temps nécessaire. Là encore, l'interprétation des notions de « menace grave et immédiate » et d'« intérêts essentiels » est laissée à l'appréciation du collège de procureur, mais la Cour de justice de l'Union européenne, par sa compétence préjudicielle, pourra intervenir pour clarifier ces notions⁶⁸. Son interprétation permettra aux juridictions nationales compétentes

⁶³ V. le point 7-2 du Programme de Stockholm en matière de promotion des droits de l'Homme : « le Conseil européen préconise l'établissement d'un plan d'action pour les droits de l'Homme, afin de promouvoir les valeurs de l'Union dans le cadre de la dimension extérieure des politiques dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité ». Par exemple, l'accord UE/ Japon est limité pour l'extradition dans la mesure où la peine de mort n'est pas abolie dans ce pays.

⁶⁴ Marché intérieur, ELSJ et protection des droits fondamentaux, v. Céline Castets-Renard, « La collecte et l'échange de données personnelles à des fins de lutte contre le terrorisme dans l'ELSJ et hors ELSJ », in Constance Chevallier-Govers (dir), *L'échange des données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Mare & Martin, 2017, pp. 95-112.

⁶⁵ Notamment la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JOUE n° L119 du 4 mai 2016.

⁶⁶ V. notamment Carole Billet, « Le contrôle des relations extérieures des agences ELSJ après Lisbonne » in Catherine Flaesh-Mougin, Lucia Serena Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, p. 106.

⁶⁷ Chapitre VIII du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen, et plus précisément art. 80 à 84 concernant le transfert des données.

⁶⁸ Art. 42§2 du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen.

pour le contrôle judiciaire des actes du Parquet⁶⁹ d'exercer un contrôle lors d'un recours éventuel contre ce transfert de données.

L'article 80 apporte enfin une réponse en demi-teinte concernant le niveau de protection accordé à ces données transférées dans les pays tiers. En effet, le Parquet européen est dépendant d'une décision de la Commission constatant un « niveau de protection adéquat ». En l'absence d'une décision d'adéquation, des garanties appropriées doivent être fournies par le pays tiers⁷⁰. Des situations dérogatoires sont également prévues⁷¹. Les cas de transferts successifs sont envisagés et nécessitent une autorisation du Parquet européen. De manière générale, aucune précision n'est apportée sur le contenu des garanties appropriées dont doit disposer l'Etat tiers.

Face à ces atteintes potentielles aux droits fondamentaux des justiciables, le contrôle du transfert de ces données est assuré par le Contrôleur européen de la protection des données. A ce titre, le Parquet européen et le Contrôleur entretiennent une relation étroite puisque le collège de procureurs pourra solliciter son expertise pour vérifier que toutes les conditions sont remplies. Concernant le transfert de données vers des pays tiers, il dispose d'un pouvoir hiérarchique sur le Parquet européen puisqu'il peut ordonner la rectification, le retrait ou la limitation du transfert. Ses pouvoirs sont donc importants et l'on peut s'interroger sur le fait qu'une autorité administrative puisse interférer dans l'activité des procureurs⁷², alors que ce rôle pourrait être réservé à un juge des libertés et de la détention comme c'est le cas en France.

Une extension des compétences du Parquet européen est envisagée, mais elle reste un défi dans la mesure où le Parquet n'est pas encore opérationnel.

III.2.2. Les incertitudes liées à la possible extension des compétences du Parquet européen

La lutte contre le terrorisme n'est pas nouvelle car c'est notamment autour de ce thème fédérateur que l'on a commencé à construire le concept d'une « Europe judiciaire ». Par son caractère transfrontière, le terrorisme a été une opportunité pour l'harmonisation de la réglementation européenne, pour ce qui est de la définition des actes terroristes ou encore de la lutte contre leur financement. La directive 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme envisage d'ailleurs une coopération plus étroite avec les pays tiers concernés⁷³, notamment en matière de recueil de preuves au format électronique. Dès lors, il n'est pas étonnant que le traité prévoie une extension possible des compétences du Parquet européen au terrorisme. Les conditions de cette extension sont établies à l'article 86§4 TFUE⁷⁴, qui étend plus largement sa compétence « à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière ».

⁶⁹ Le contrôle juridictionnel du Parquet européen est assuré par les juridictions nationales lorsque son action pénale est en cause. La CJUE exerce le contrôle général (recours préjudiciel, recours en annulation...) prévu par les traités dans les conditions fixées par l'art. 42 du règlement portant création du Parquet européen.

⁷⁰ Art. 82§1 a) du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen.

⁷¹ En vertu de l'art. 83 du règlement (UE) 2017/1939 portant création du Parquet européen, le transfert est autorisé quand la sauvegarde des intérêts vitaux ou légitimes de la personne concernée ou d'une autre personne est en jeu.

⁷² A cet égard, v. Contrôleur européen des données, « Résumé de l'avis du contrôleur européen de la protection des données sur le paquet de mesures législatives réformant Eurojust et instituant le Parquet européen », JOUE n° 244 du 26 juillet 2014 : son avis sur la nature non judiciaire des activités du Parquet européen est tout à fait critiquable.

⁷³ Considérant 7 de la directive (UE) n° 2017/541 du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, JOUE n° L 88 du 31 mars 2017.

⁷⁴ Cette extension prévoit une clause passerelle spécifique requérant pour sa mise en œuvre une décision du Conseil européen prise à l'unanimité, après approbation du Parlement et consultation de la Commission.

Dans son discours sur l'état de l'Union du 12 septembre 2018, Jean-Claude Juncker a indiqué qu'il était favorable à l'extension des compétences du Parquet européen pour les infractions terroristes transfrontières⁷⁵. L'initiative a été suivie par la Commission⁷⁶ et répond à un état de fait : la sécurité est la « préoccupation n° 1 des Européens ». La légitimité de l'intervention du Parquet apparaît cohérente : il s'agit de défendre les valeurs de l'Union face à ce qui constitue une des atteintes les plus graves à ces valeurs. Le Parquet européen « renforcé » pourrait ainsi relier des enquêtes fragmentées, échanger des informations utiles sur une infraction terroriste, notamment lorsqu'une partie de celle-ci est commise dans un Etat tiers, et enfin coordonner des enquêtes.

Cette initiative est surtout politique, au vu du contexte de menaces qui pèsent sur les Etats membres de l'Union européenne. En effet, elle suscite de nouvelles incertitudes sur les chevauchements de compétences que cela entraînerait avec l'agence Eurojust, compétente pour les infractions terroristes transfrontières. Le Parquet devra dans un premier temps prouver son efficacité concernant le champ de compétences matérielles qui lui ont été attribuées. Ce n'est que dans un second temps que l'on pourra peut-être envisager l'extension de ses compétences au terrorisme transfrontière. Ce sera l'un des indices de la capacité du Parquet à tirer profit de son action extérieure pour faire face aux menaces.

⁷⁵ Jean-Claude Juncker, Discours sur l'état de l'Union, 12 septembre 2018. Accessible sur : https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_fr.

⁷⁶ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen : Une Europe qui protège: une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières », COM(2018) 641 final du 12 sept. 2018.