

Infractions PIF – Renforcement de la coopération judiciaire pour protéger les intérêts financiers de l'Union

Lorenzo Bernardini

17 juillet 2025



EIPA

European
Institute of
Public
Administration



This project is co-funded
by the European Union

SESSION I

Introduction à la directive 2017/1371 (« directive PIF ») et jurisprudence pertinente de la CJUE

SOMMAIRE

1. Exposé introductif
2. L'évolution de la notion de « fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union » et du cadre juridique de l'UE
3. Directive et infractions PIF
4. Table ronde sur la jurisprudence de la CJUE
5. Rôle du Parquet européen

Exposé introductif

- La protection des **intérêts financiers** de l'Union contre la fraude est un élément clé du programme politique de l'UE depuis les années 1970.
- **Objectif** : assurer la gestion saine et efficace des **budgets de l'UE** et des fonds en utilisant tous les instruments à notre disposition, y compris **le droit pénal**.
- La **jurisprudence de la CJUE** a activement contribué à l'évolution de la notion de « **fraude portant atteinte aux intérêts financiers** » et, par conséquent, du **cadre juridique de l'UE**.

L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE PIF ET DU CADRE JURIDIQUE

Il est possible de distinguer **3 périodes distinctes** :

1. 1970-1990 : Pas de cadre juridique de l'UE

- Aucune disposition ni définition pertinente relative à la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, ni dans les traités originaires, ni dans d'autres actes législatifs.
- Les EM n'avaient pas suffisamment d'intérêt à criminaliser les actes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE PIF ET DU CADRE JURIDIQUE

1. 1970-1990 : Pas de cadre juridique de l'UE

CJCE, 21 sept. 1989 (C-68/88) Commission c/ Grèce (arrêt « mais grec »)

- La Cour établit le principe d'équivalence et d'efficacité des sanctions.
- Les États membres sont tenus de protéger les finances de la CEE comme ils le feraient pour leurs propres finances nationales, au moyen de « sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ».

L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE PIF ET DU CADRE JURIDIQUE

2. 1990-2000

a) Le traité de Maastricht (1992)

- Troisième pilier de la coopération judiciaire (y compris en matière pénale).
- Article 209 A consacre le principe d'équivalence : « les EM prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers ».

L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE PIF ET DU CADRE JURIDIQUE

2. 1990-2000

b) La convention PIF (1995)

- Première définition de la « fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ».
- Article 2 : « Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour assurer que les comportements visés à l'article 1^{er} sont passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives ».
- Cependant, manque persistant de protection équivalente contre la fraude dans l'ensemble de l'UE.

L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE PIF ET DU CADRE JURIDIQUE

3. 2000 à aujourd'hui

- a) Traité de Lisbonne : nouvel article 86 TFUE et article 325 TFUE.
- b) Directive « PIF » (UE) 2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (COM(2012) 363 final).
- c) Les arrêts les plus importants de la CJUE concernant la notion de « fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE » sont rassemblés au cours de cette troisième période.

a) Article 325 TFUE

1) « L'Union et les États membres combattent la fraude et tout autre activité illégale **portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union** par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.

4) Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent, après consultation de la Cour des comptes, les **mesures nécessaires** dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union ».

a) Article 325 TFUE

- **Nouvelle compétence législative** au niveau de l'UE dans le domaine PIF.
- « (...) prend les mesures nécessaires » : y compris en matière de **droit pénal** ?
- Comme cela a été le cas dans de nombreux domaines du droit de l'Union, la **CJUE a joué un rôle** :
 - i. **en renforçant l'effectivité** de la lutte contre la fraude in concreto ;
 - ii. **en élargissant la notion de « fraude »** d'un point de vue objectif (TVA, droits du tarif douanier commun, irrégularités n'ayant pas d'impact financier précis).

b) Jurisprudence de la CJUE

ECJ, C-612/2015, affaire Kolev e.a.

Faits

- Procédure pénale engagée contre huit agents des douanes bulgares accusés d'avoir commis des infractions relevant d'infractions en matière douanière.
- Violation des formes substantielles (droit à l'information et à un avocat).
- Le droit bulgare impose la clôture de la procédure pénale s'il n'est pas remédié aux irrégularités de procédure dans les délais prescrits.

Question juridique

- L'article 325, para. 1 TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'il institue une procédure de clôture de la procédure pénale, pour autant que cette réglementation s'applique dans des procédures ouvertes à l'égard de cas de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne ?

b) Jurisprudence de la CJUE

ECJ, C-612/2015, affaire Kolev e.a.

Décision de la CJUE :

« 51. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la décision 2007/436, les ressources propres de l'Union comprennent notamment les droits du tarif douanier commun. Partant, un lien direct existe entre la perception des recettes provenant de ces droits et la mise à disposition du budget de l'Union des ressources correspondantes. Toute défaillance dans la perception des premières se trouve potentiellement à l'origine d'une réduction des secondes. »

« 52. Ainsi, afin d'assurer la protection des intérêts financiers de l'Union, il incombe aux EM de **prendre les mesures nécessaires** en vue de garantir le prélèvement effectif et intégral des droits de douane. »

« 65. Ainsi, il appartient, au législateur national « le cas échéant, de modifier sa réglementation et de garantir que le régime procédural applicable à la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ne soit pas conçu de telle manière qu'il présente, pour des raisons inhérentes à celui-ci, un risque systémique d'impunité des faits constitutifs de telles infractions, ainsi que d'assurer la protection des droits fondamentaux des personnes poursuivies ».

b) Jurisprudence de la CJUE

CJUE, C-310/2016, affaire Peter Dzivev

Faits

- L'arrêt concernait une demande de décision préjudicielle introduite par un tribunal pénal bulgare dans le cadre d'une procédure pour fraude à la TVA.
- La Cour a fait remarquer que l'interception des communications électroniques des prévenus avait été autorisée par un tribunal qui n'était plus compétent après la réforme du Code de procédure pénale bulgare en 2012.
- Seule l'interceptions des communications téléphoniques permet d'établir clairement la commission des infractions fiscales dont Dzivev était accusé.

Question juridique

- L'article 325 du TFUE, lu au regard du principe d'effectivité des poursuites pénales en matière de fraude à la TVA limite-t-il l'applicabilité des règles nationales relatives à l'irrecevabilité des preuves obtenues illégalement (ici : écoute téléphonique) ?

b) Jurisprudence de la CJUE

CJUE, C-310/2016, affaire Peter Dzivev e.a.

Décision de la CJUE :

- Les modalités de l'administration des preuves et leur utilisation dans le cadre de procédures pénales en matière de TVA relève de la compétence des États membres ;
- Les États membres doivent néanmoins combattre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures dissuasives et effectives ;
- Il existe un lien direct entre la perception des recettes provenant de la TVA (dans le respect du droit de l'Union) et la mise à disposition du budget de l'Union des ressources TVA correspondantes ;
- Des sanctions pénales peuvent être indispensables pour combattre de manière effective et dissuasive certains cas de fraude grave à la TVA, comme l'exige la convention PIF ;
- Les violations doivent être sanctionnées dans des conditions (de fond et de procédure) analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif ;
- Les règles de procédure pénale prévues par le droit national doivent permettre une répression effective des infractions liées à de tels agissements.

b) Jurisprudence de la CJUE

CJUE, C-310/2016, affaire Peter Dzivev e.a.

Décision de la CJUE :

- « **30.** Si les sanctions et les procédures administratives et/ou pénales relatives à ces sanctions, que les États membres mettent en place pour lutter contre les violations des règles harmonisées en matière de TVA, relèvent de leur autonomie procédurale et institutionnelle, celle-ci est cependant limitée par le principe d'effectivité. »
- Les juridictions nationales peuvent être obligées de laisser inappliquées des dispositions internes, qui, dans le cadre d'une procédure concernant des infractions graves en matière de TVA, font obstacle à l'application de sanctions effectives et dissuasives.

b) Jurisprudence de la CJUE

CJUE, C-310/2016, affaire Peter Dzivev e.a.

Décision de la CJUE :

- La CJUE a toutefois souligné que ces obligations ont des limites : « **33.** un prélèvement efficace des ressources de l'Union ne dispense pas les juridictions nationales du respect nécessaire des droits fondamentaux garantis par la Charte et des principes généraux du droit de l'Union ».
- « **35.** À cet égard, il en découle que le pouvoir de répression ne peut, en principe, s'exercer en dehors des limites légales dans lesquelles une autorité est habilitée, selon le droit de l'État membre dont elle relève, à agir. »
- « **39.** Il s'ensuit que le droit de l'Union ne saurait imposer au juge national d'écarter l'application d'une telle règle de procédure, même si l'utilisation des éléments de preuve recueillis illégalement était susceptible d'augmenter l'efficacité des poursuites pénales permettant aux autorités nationales de sanctionner, dans certains cas, le non-respect du droit de l'Union. »

c) Proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (COM(2012) 363 final)

- Harmonisation des règles de droit pénal relatives aux infractions portant atteinte au budget et aux fonds de l'Union.
- La directive PIF (UE) 2017/1371 a finalement été adoptée le **25 avril 2017**.
- Étonnamment, la base juridique est l'article 83, para. 2, du TFUE et non l'article 325 du TFUE.

DIRECTIVE ET INFRACTIONS PIF

Article 83 TFUE

1. « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de **directives** conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des **règles minimales** relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement **grave revêtant une dimension transfrontière** (...). Ces domaines de criminalité sont les suivants : le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.

2. Lorsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable **pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation**, des directives peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné. »

DIRECTIVE ET INFRACTIONS PIF

- La directive prévoit des définitions communes d'un certain nombre d'infractions portant atteinte au budget et aux fonds de l'Union (« **infractions PIF** »).

Article 2 – Définitions et portée

- Les intérêts financiers de l'Union désignent **l'ensemble des recettes perçues, des dépenses exposées et des avoirs** qui relèvent :
 - (i) du budget de l'Union ;
 - (ii) des budgets des institutions, organes et organismes de l'Union institués en vertu des traités ou des budgets gérés et contrôlés directement ou indirectement par eux.

DIRECTIVE ET INFRACTIONS PIF

1. Fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union

- en matière de **dépenses** (autres, article 3, para. 2, point a)) ;
 - en matière de **dépenses relatives aux marchés publics** (article 3, para. 2, point b)) ;
 - en matière de **recettes** (autres, article 3, para. 2, point c)) ;
 - en matière de **recettes provenant de la TVA** (article 3, para. 2, d), article 2, para. 2)
- lorsqu'elle a un lien avec le territoire de deux États membres ou plus et entraîne un préjudice d'un montant total d'au moins 19 millions d'euros.

2. **Le blanchiment de capitaux** concernant des biens provenant des infractions PIF (article 4, para. 1)

3. **Corruption active et passive** (article 4, para. 2)

4. **Détournement de fonds lorsqu'il est commis par un agent public**(article 4, para. 3)

DIRECTIVE ET INFRACTIONS PIF

FORCES

- Nouvelle infraction de détournement ;
- Notion plus vaste de la corruption ;
- Notion plus vaste d'agent public ;
- Définition de la fraude plus complète ;
- Fraude à la TVA

• FAIBLESSES

- Degré d'harmonisation minimale minimaliste ;
- Reproduit le contenu de la Convention PIF ;
- Pas de sanctions minimales ;
- Pas d'harmonisation d'ampleur générale

SESSION II

Table ronde sur la jurisprudence de la CJUE

CJUE, Affaires jointes C-357/19 et 547/19 (Euro Box Promotion e.a.) et C-811/19 et 840/19 (FQ e.a.)

Faits

- La Cour constitutionnelle roumaine a **annulé certaines décisions pénales** en raison du caractère illégal de la formation des juges lors du procès ou de la procédure d'appel.
- Cette jurisprudence de la Cour constitutionnelle a pour conséquence que les affaires de fraude et de corruption concernées doivent être réexaminées, éventuellement à plusieurs reprises.

Question juridique

- L'article 325 TFUE, s'oppose-t-il à l'application de la décision de la Cour Constitutionnelle, laquelle aurait pour conséquence l'annulation des décisions de justice devenues définitives avant le prononcé de cet arrêt et l'ouverture d'une nouvelle procédure d'appel dans des affaires de fraude et de corruption graves ?

CJUE, Affaires jointes C-357/19 et 547/19 (Euro Box Promotion e.a.) et C-811/19 et 840/19 (FQ e.a.)

Décision de la CJUE :

- Si l'organisation de la justice dans les EM, y compris la formation des juges dans les affaires de fraude et de corruption grave, relève de la compétence de ces EM, ceux-ci n'en sont pas moins tenus, dans l'exercice de cette compétence, de respecter les obligations qui découlent, pour eux, de l'article 325 para. 1 TFUE.
- Au vu de sa complexité et de sa durée, un tel réexamen a pour effet de prolonger la durée des procédures pénales correspondantes, ce qui est contraire aux obligations qui s'imposent à la Roumanie au titre de la décision 2006/928.
- Par ailleurs, compte tenu des règles nationales de prescription, le réexamen des affaires en cause pourrait conduire à la prescription des infractions et empêcher que soient sanctionnées, de manière effective et dissuasive, les personnes occupant les plus hauts postes de l'État roumain et ayant été condamnées pour avoir commis des actes de fraude et/ou de corruption dans l'exercice de leurs fonctions.
- Le risque d'impunité deviendrait alors systémique pour cette catégorie de personnes et remettrait en cause l'objectif de lutte contre la corruption au plus haut niveau.

CJUE, Affaires jointes C-357/19 et 547/19 (Euro Box Promotion e.a.) et C-811/19 et 840/19 (FQ e.a.)

Décision de la CJUE :

- L'article 325 para. 1 TFUE s'oppose à une réglementation ou à une pratique nationale selon laquelle les jugements en matière de corruption et de fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui n'ont pas été rendus,
- en première instance, par des formations de jugement spécialisées en cette matière ou, en appel, par des formations de jugement dont tous les membres ont été désignés par tirage au sort
- sont frappés de nullité absolue
- de sorte que les affaires de corruption et de fraude à la TVA concernées doivent, le cas échéant à la suite d'un recours extraordinaire contre des jugements définitifs, être réexaminées en première et/ou en deuxième instance,
- dans la mesure où l'application de cette réglementation ou de cette pratique nationale est de nature à créer un risque systémique d'impunité des faits constitutifs d'infractions graves de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ou de corruption en général.

CJUE, Affaires jointes C-357/19 et 547/19 (Euro Box Promotion e.a.) et C-811/19 et 840/19 (FQ e.a.)

Décision de la CJUE :

- En ce qui concerne les **conséquences pour les droits de la défense**, les juges de Luxembourg ont déclaré que
 - l'obligation d'assurer que de telles infractions font l'objet de sanctions pénales revêtant un caractère effectif et dissuasif ne dispense pas la juridiction de renvoi de la vérification du respect nécessaire des droits fondamentaux garantis à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux.
- Toutefois, cette juridiction n'est pas autorisée à appliquer un standard national de protection des droits fondamentaux comportant un **risque systémique d'impunité**. Les exigences découlant de cette prémisse ne font pas obstacle à une **éventuelle non-application de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle** relative à la spécialisation et à la composition des formations des jugements en matière de corruption.
- Une deuxième série de questions préjudicielles concernait les conséquences pour les juges nationaux s'ils ne suivaient pas la pratique de la Cour constitutionnelle. La CJUE a précisé que toute **responsabilité disciplinaire** des juges nationaux qui serait engagée du fait du non-respect de tels décisions **est contraire à l'indépendance de la justice et à la primauté du droit de l'Union**.

CJUE, Affaires jointes C-357/19 et 547/19 (Euro Box Promotion e.a.) et C-811/19 et 840/19 (FQ e.a.)

Points de débat 1)

▪ Effectivité vs sécurité juridique

L'arrêt confirme à juste titre la **nécessité de poursuivre efficacement** les cas fraudes dans l'UE (article 325, para. 1, TFUE), mais il soulève des questions quant à la **sécurité juridique** pour les **juges nationaux** lorsque les décisions antérieures de la Cour constitutionnelle demeurent formellement contraignantes.

▪ Dilemme de la désobéissance judiciaire

La CJUE exige que les juges ordinaires ne donnent pas suite aux décisions constitutionnelles nationales lorsqu'elles sont en contradiction avec le droit de l'Union. Bien que cela soit correct sur le plan doctrinal **en vertu du principe de primauté**, cela pourrait provoquer une résistance institutionnelle et une incertitude juridique au niveau national.

▪ Le silence pragmatique de la CJUE quant à l'application

La Cour ne fournit **aucune orientation claire** sur **la manière** dont les juges nationaux devraient gérer cette non-application dans la pratique (en particulier lorsque planent des **risques disciplinaires** ou **l'annulation des jugements**).

CJUE, Affaires jointes C-357/19 et 547/19 (Euro Box Promotion e.a.) et C-811/19 et 840/19 (FQ e.a.)

Points de débat 2)

▪ L'article 325, para. 1 en tant que clause structurelle

La CJUE considère l'article 325, para. 1, comme une **norme d'intégrité systémique**, obligeant les États membres à veiller à ce que **l'ensemble de leur architecture judiciaire soit apte à protéger les fonds de l'Union**. Cela va au-delà des garanties procédurales isolées.

▪ Frictions potentielles avec l'identité nationale (article 4, para. 2, du TUE)

Cet arrêt peut être considéré comme empiétant sur les **fonctions constitutionnelles fondamentales** (par ex., le contrôle des jugements définitifs) et alimenter les débats sur la **souveraineté et l'identité juridictionnelles**.

▪ Renforcement de la confiance... mais à quel prix ?

Bien que cet arrêt **renforce la confiance mutuelle** et la **protection des intérêts de l'UE**, il risque toutefois de **nuire à la confiance dans les institutions judiciaires nationales** s'il est perçu comme portant atteinte à l'équilibre constitutionnel national.

SESSION III

Le parquet européen et son incidence sur les systèmes nationaux de justice

Article 86 TFUE

1. Pour combattre **les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union**, le Conseil, statuant par voie de **règlements** conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un **Parquet européen** à partir d'Eurojust. (...) En cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de règlement concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

3. Les règlements visés au paragraphe 1 fixent le statut du Parquet européen, les conditions d'exercice de ses fonctions, **les règles de procédure applicables** à ses activités, ainsi que celles gouvernant l'admissibilité des preuves, et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'il arrête dans l'exercice de ses fonctions (...).

4. Le Conseil européen peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision modifiant le paragraphe 1 afin d'**étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière** (...).

Article 86 TFUE

- Le Conseil **peut** instituer un **Parquet européen** à partir d'Eurojust
- pour enquêter, poursuivre et traduire en justice
- les auteurs d'**infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union**
- qui sont prévues par la **directive 2017/1371** (directive PIF).

EN ROUTE VERS LE PARQUET EUROPÉEN

- Le projet Corpus Juris (1995)
- Règlement 2017/1939 («reg. Parquet UE »)
- Complété par le règlement intérieur qui régit les activités du Parquet européen
- Entré en vigueur le 1^{er} juin 2021
- Mécanisme de coopération renforcée avec 22 EM (art. 86 TFUE)
- Étape importante du processus d'intégration européenne : centralisation des pouvoirs d'enquête et de poursuite.

EN ROUTE VERS LE PARQUET EUROPÉEN

- Parquet européen indépendant
- Pas de compétence exclusive => **modèle de compétence partagée**
- procureurs européens délégués => **double casquette**
- Procédures pénales en deux phases :
 - **Pouvoirs de poursuite** : concentrés au niveau de l'UE
 - **Pouvoirs juridictionnels** : maintenus au niveau national
- champ d'application matériel des compétences imprécis et limité (fruit d'un compromis politique).

CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL DES COMPÉTENCES

Article 22 règlement 1939/2017

1. Le Parquet européen est compétent à l'égard des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui sont **prévues par la directive (UE) 2017/1371, mise en œuvre en droit interne**, indépendamment de la question de savoir si le même comportement délictueux pourrait être classé comme un autre type d'infraction en droit interne. (...)

2. Le Parquet européen est également compétent à l'égard des infractions relatives à la participation à une **organisation criminelle telles qu'elles sont définies dans la décision-cadre 2008/841/JAI**, mise en œuvre en droit interne, si les activités criminelles d'une telle organisation consistent essentiellement à commettre une infraction visée au paragraphe 1.

3. Le Parquet européen est également compétent à l'égard de **toute autre infraction pénale indissociablement liée** à un comportement délictueux relevant du champ d'application du paragraphe 1 du présent article. La compétence à l'égard de telles infractions pénales ne peut être exercée que conformément à l'article 25, paragraphe 3.

En tout état de cause, le Parquet européen n'est pas compétent à l'égard des infractions pénales portant sur les **impôts nationaux directs** (...)

CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL DES COMPÉTENCES

Compétence limitée à 3 groupes d'infractions :

- 1. Infractions PIF** : infractions portant atteinte au budget
→ « prévues par la directive (UE) 2017/1371, mise en œuvre en droit interne »
- 2. Criminalité organisée**, si les activités criminelles consistent principalement à commettre des infractions PIF
→ « prévue par la décision-cadre 2008/841/JAI, mise en œuvre en droit interne »
- 3. Infractions « indissociablement liées » aux infractions PIF.**

PARTICIPATION À UNE ORGANISATION CRIMINELLE

Deux conditions :

1. L'appartenance à une organisation criminelle ou l'organisation et la direction d'une telle organisation ;
2. L'activité criminelle d'une telle organisation vise à commettre des infractions PIF (« critère de prépondérance »).

Telles que définies par la décision-cadre 2008/841/JAI

Telles que mises en œuvre dans les législations nationales

Décision-cadre 2008/841/JAI

Article 1

1. Une « organisation criminelle » est une **association structurée**, établie dans le temps, **de plus de deux personnes agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables...** pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel.

2. Une « association structurée » est une association qui ne s'est pas constituée au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée.

Article 2

a) le fait pour toute personne de **participer activement**, d'une manière intentionnelle et en ayant connaissance soit du but et de **l'activité générale de l'organisation criminelle**, soit de son intention de commettre les infractions en cause, à ses activités criminelles..., en sachant que cette participation contribuera à la réalisation des activités criminelles de cette organisation ;

b) le fait pour toute personne de **conclure** avec une ou plusieurs personnes **un accord** visant à exercer une activité qui, **si elle aboutit, reviendrait à commettre les infractions** visées à l'article 1er, **même lorsque cette personne ne participe pas à l'exécution proprement dite de l'activité.**

INFRACTIONS INDISSOCIABLEMENT LIÉES

- **Compétence accessoire** : existence d'un caractère distinctif
- La « compétence accessoire » du Parquet européen comprend « toute autre infraction pénale indissociablement liée » à un comportement délictueux relevant du champ d'application du 1^{er} groupe (infractions PIF) mais pas du second (organisation criminelle)
- « Indissociablement liées » : pas de définition dans l'article 22 règ. Parquet européen
- Pas explicitement envisagé à l'art. 86 TFUE : doctrine des « pouvoirs implicites ».
- Logique : bonne administration de la justice

INFRACTIONS INDISSOCIABLEMENT LIÉES

- **Considérant 54** L'efficacité des enquêtes relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et le principe ne bis in idem peuvent nécessiter, dans certains cas, d'élargir l'enquête à d'autres infractions prévues en droit interne lorsque celles-ci sont indissociablement liées à une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. La notion d'« infractions indissociablement liées » devrait être appréciée à la lumière de la jurisprudence pertinente qui, aux fins de l'application du principe ne bis in idem, retient comme critère pertinent l'identité des faits matériels (ou des faits qui sont en substance les mêmes), compris comme l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles dans le temps et l'espace.
- **Considérant 55** Le Parquet européen devrait avoir le droit d'exercer sa compétence lorsque des infractions sont indissociablement liées et que l'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union est prépondérante au regard de la gravité de l'infraction concernée, telle qu'elle ressort de la peine maximale susceptible d'être infligée.

INFRACTIONS INDISSOCIABLEMENT LIÉES

Considérant 56 Toutefois, le Parquet européen devrait aussi avoir le droit d'exercer sa compétence en cas d'infractions indissociablement liées lorsque l'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union n'est pas prépondérante au regard du niveau de sanction, mais que l'autre infraction indissociablement liée est réputée **accessoire par nature** parce qu'elle sert uniquement à commettre l'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, en particulier lorsque cette autre infraction a été commise dans le but principal de créer les conditions permettant de commettre l'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, telle qu'une infraction ayant pour seul objectif de se procurer les moyens matériels ou légaux de commettre ladite infraction, d'en tirer profit ou d'en obtenir le produit.

NOUVEAUX DOMAINES DE COMPÉTENCE

- **Article 86, para. 4 TFEU** → Le **Conseil européen** peut, simultanément ou ultérieurement, **adopter une décision modifiant le paragraphe 1** afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la **criminalité grave ayant une dimension transfrontière** et modifiant en conséquence le paragraphe 2 en ce qui concerne les auteurs et les complices de **crimes graves affectant plusieurs États membres**. Le **Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen** et après consultation de la Commission.
- **Terrorisme** → communication de la Commission de septembre 2018 pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières

COMPÉTENCE TERRITORIALE – ARTICLE 23

Le Parquet européen est compétent à l'égard des infractions visées à l'article 22, lorsque ces infractions :

- a) ont été commises en totalité ou en partie sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres ;
- b) ont été commises par un ressortissant d'un État membre, pour autant qu'un État membre soit compétent à l'égard de ces infractions lorsqu'elles sont commises en dehors de son territoire; ou
- c) ont été commises en dehors des territoires visés au point a) par une personne qui, au moment de l'infraction, était soumise au statut des fonctionnaires ou au régime applicable aux autres agents, pour autant qu'un État membre soit compétent à l'égard de ces infractions lorsqu'elles sont commises en dehors de son territoire.

CONDITIONS DE L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE – ARTICLE 25

Le Parquet européen exercera sa compétence lorsque l'infraction PIF aura causé un préjudice financier **inférieur à 10 000 euros**, uniquement lorsque :

- (a) les répercussions du dossier à l'échelle de l'Union sont de nature à rendre nécessaire la conduite d'une enquête par le Parquet européen
- nature transnationale
 - implique une organisation criminelle
 - menace pour la réputation de l'Union ou la confiance des citoyens
- (b) des fonctionnaires ou d'autres agents de l'Union, ou des membres des institutions de l'Union, pourraient être soupçonnés d'avoir commis l'infraction.

CONFLITS DE COMPÉTENCE

Article 25, para. 6 : En cas de désaccord entre le Parquet européen et les autorités nationales chargées des poursuites sur la question de savoir si le comportement délictueux relève ou non de l'article 22, paragraphe 2 ou 3, ou de l'article 25, paragraphe 2 ou 3, **ce sont les autorités nationales compétentes pour statuer sur la répartition des compétences** en cas de poursuites à l'échelle nationale **qui déterminent** qui doit être compétent pour instruire l'affaire. Les États membres désignent l'autorité nationale appelée à statuer sur la répartition des compétences.

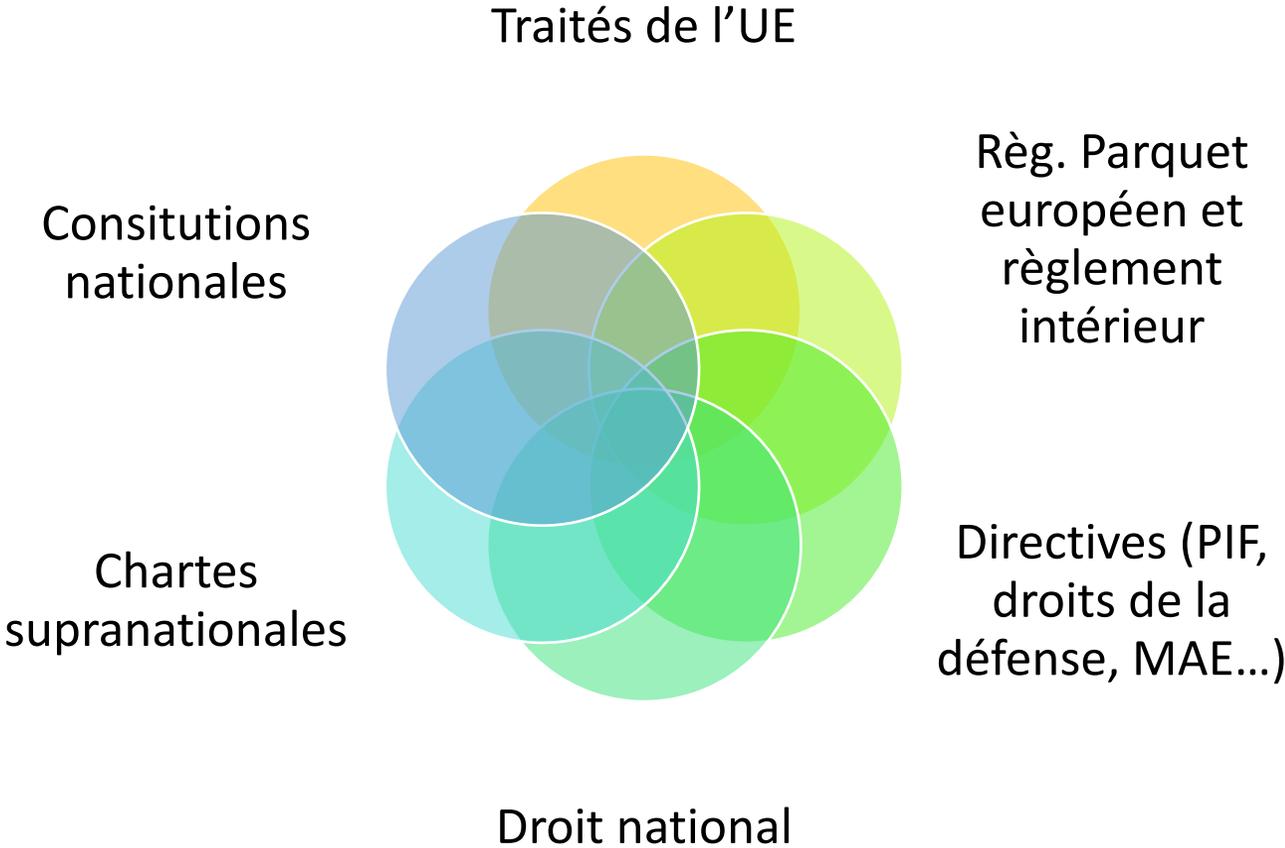
Considérant 62: « autorités judiciaires » => procureur ???

Art. 42, para. 2, point c) : compétence de la CJUE pour statuer sur des questions préjudicielles concernant l'interprétation des règles relatives à la compétence du Parquet européen.

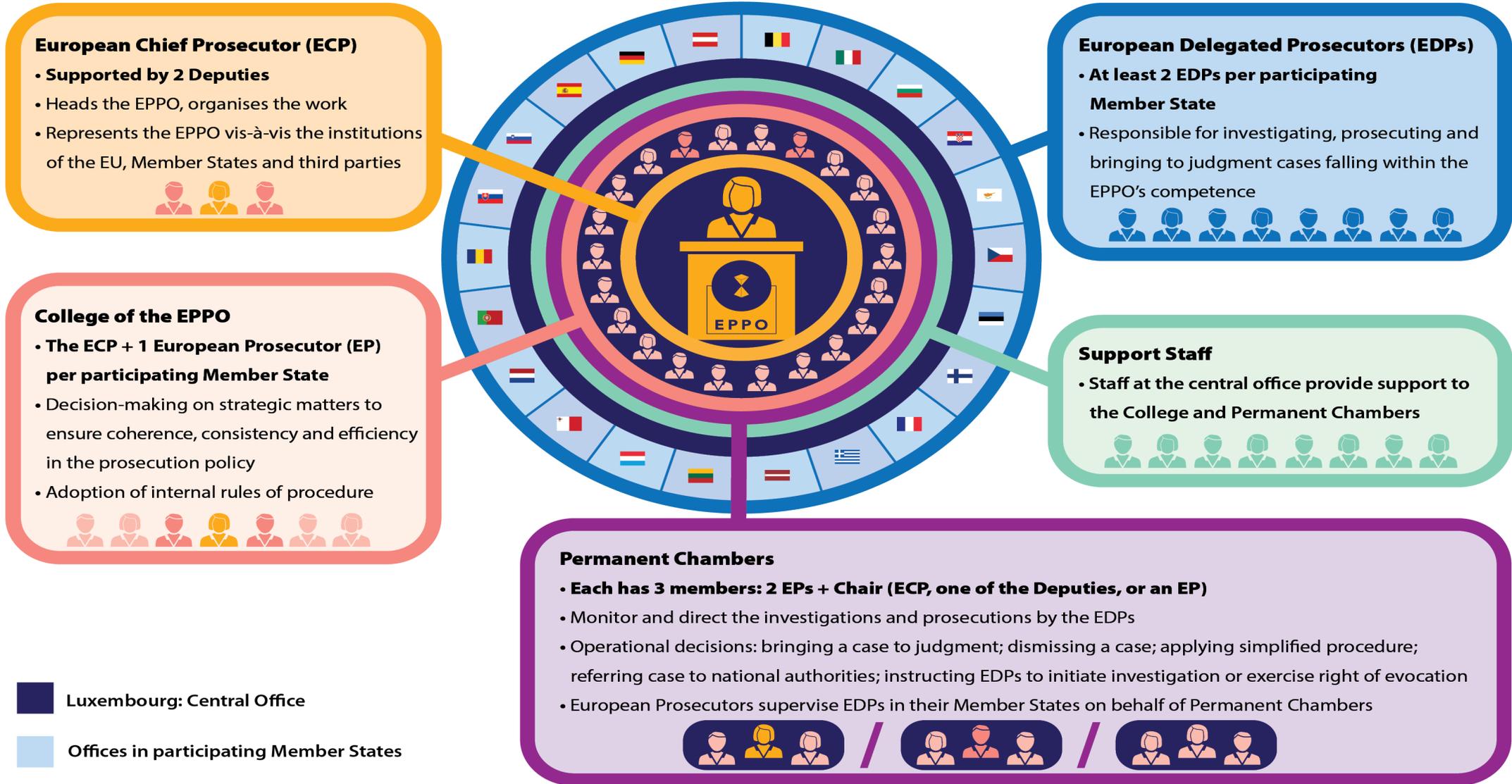
DISCONTINUITÉS

- Modèle décentralisé/intégré
- Structure : hiérarchique (PE et PED) et collégiale (chambres permanentes)
- Compétence partagée
- Pas de domaine juridique particulier (interaction normative)
- Droits de la défense : géométries et délais variables
- Règles d'enquête : retour à la reconnaissance mutuelle
- Voies de recours : aux niveaux national et européen

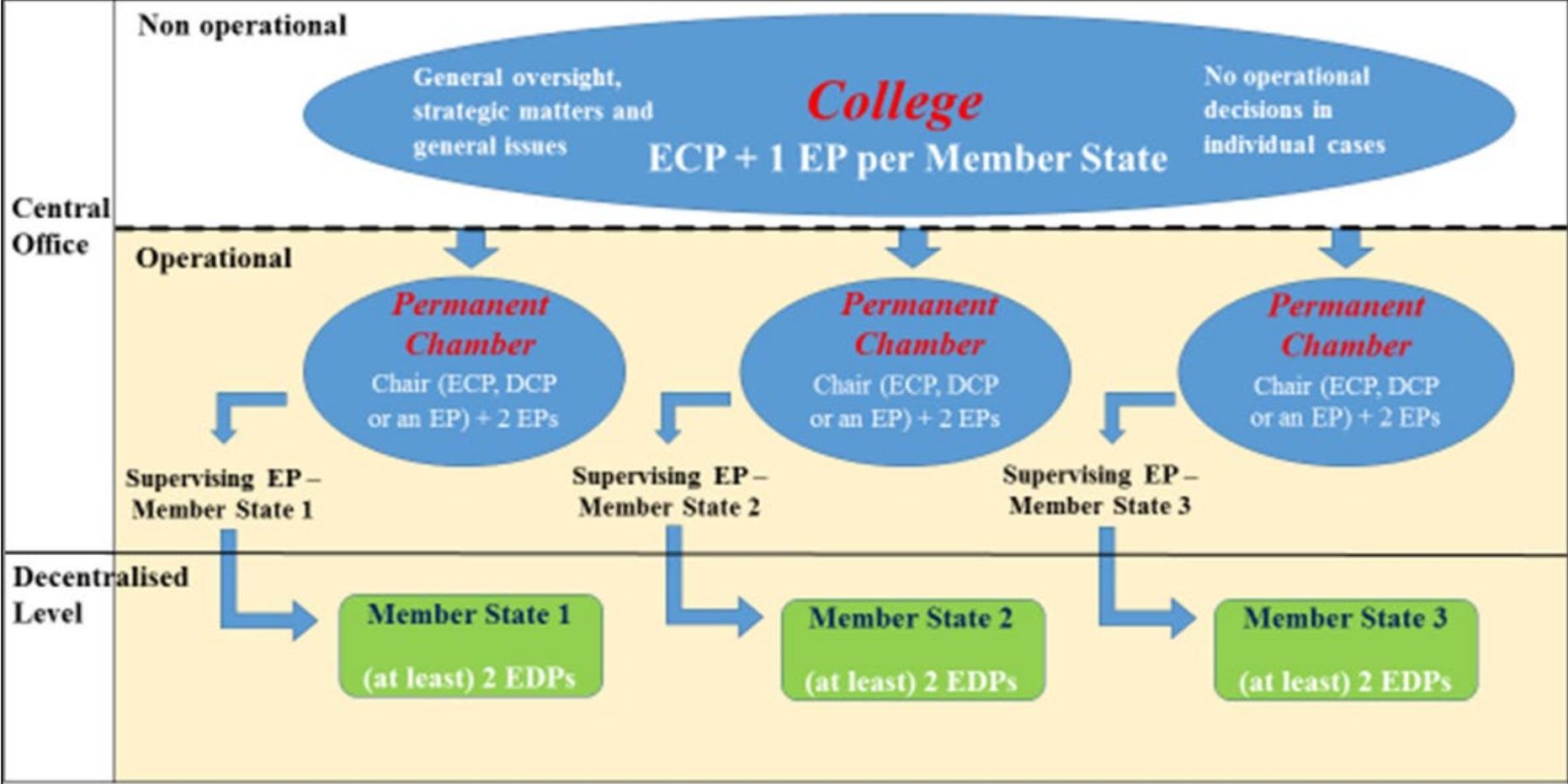
SOURCES



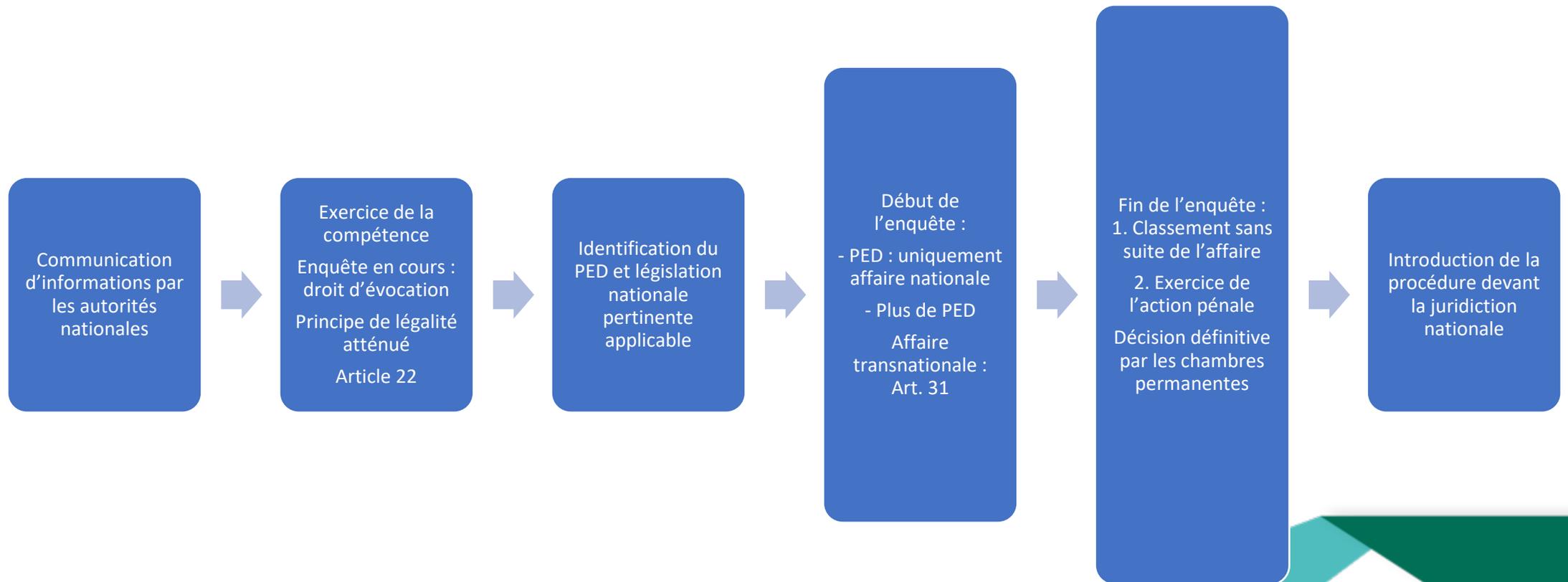
STRUCTURE DU PARQUET EUROPÉEN



STRUCTURE DU PARQUET EUROPÉEN

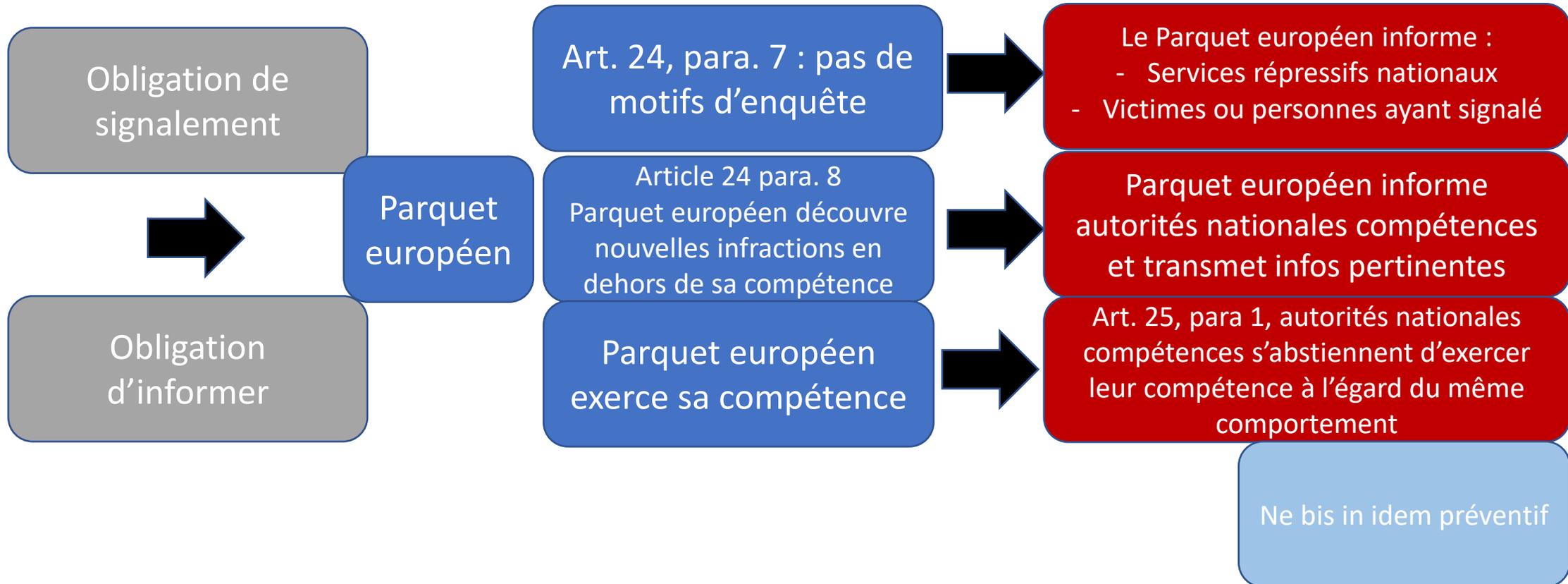


ENQUÊTES DU PARQUET EUROPÉEN



INVESTIGATIONS	European Delegated Prosecutor (EDP)	European Prosecutor (EP)	Permanent Chamber	European Chief Prosecutor (ECP)
Initiation of the investigations	<p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">in accordance with the applicable national law</p> <p style="text-align: center;">if the investigation is not initiated</p>		<p style="text-align: center;">X</p>	
Reallocation of the case (another EDP in the same or another member state)			<p style="text-align: center;">X (after consultation with EPs and/or EDPs)</p>	
Right of evocation	<p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">if the case is not evoked</p>		<p style="text-align: center;">X</p>	
Conduction of the investigations	<p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">in accordance with national law and the Regulation</p>	<p style="text-align: center;">X (in exceptional cases)</p>		
Cross-border investigations	<p style="text-align: center;">X (measures are assigned to the assisting EDP)</p> <p style="text-align: center;">in accordance with national law</p> <p style="text-align: center;">If conflicts arise</p>		<p style="text-align: center;">X (decision to be taken in accordance with national law and the Regulation)</p>	
Request to lift privileges or immunities				<p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">in accordance with procedures laid down by national law or Union law (according to the source of the immunities/privileges)</p>
Request to arrest or cross-border surrender	<p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">in accordance with national law (including laws implementing the EAW Framework Decision)</p>			

SIGNALEMENT ET INFORMATIONS



Détention provisoire et remise

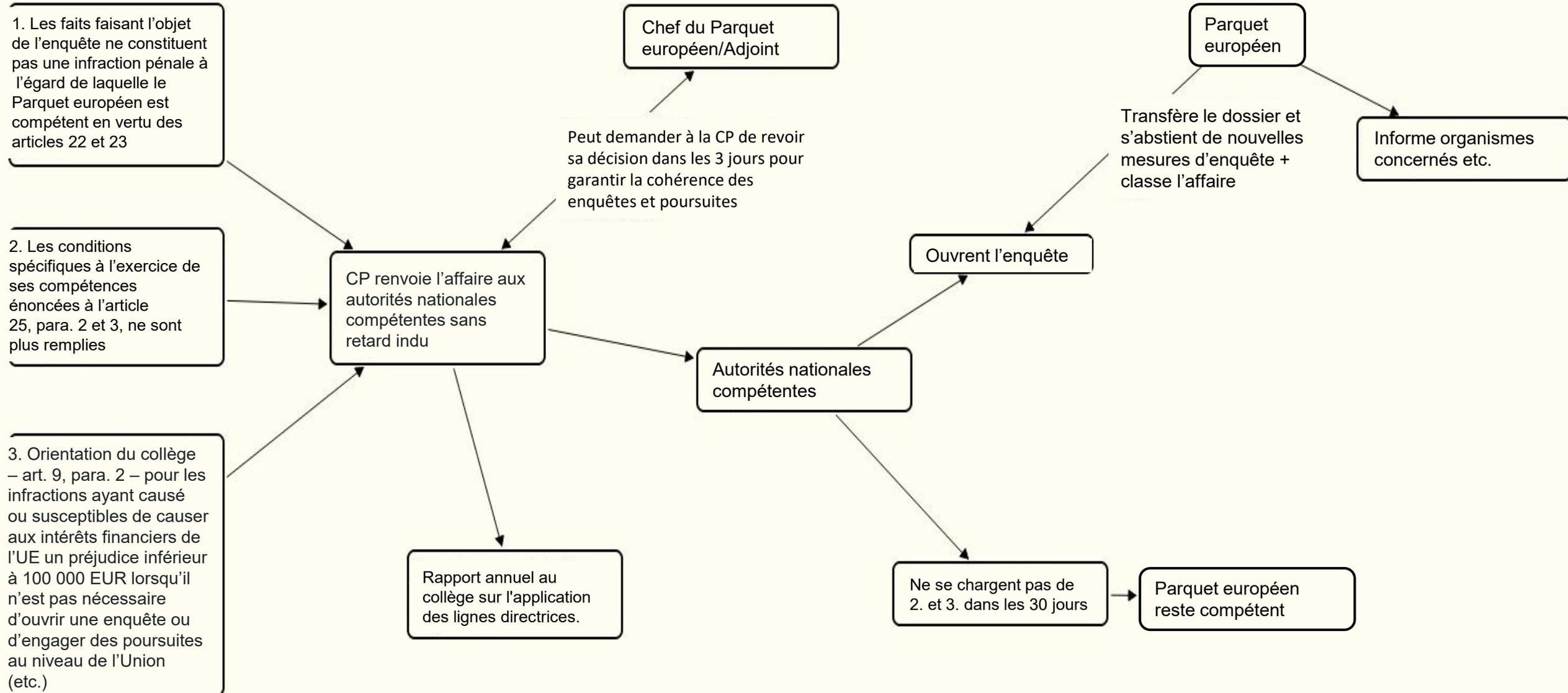
Le procureur européen délégué chargé de l'affaire peut ordonner ou demander l'arrestation ou le placement en détention provisoire conformément au droit national

- Uniquement les suspects ou personnes poursuivies, pas les témoins etc.

Si personne absente – PED délivre ou demande à l'autorité compétente de l'EM d'émettre un MAE.

- Pas automatiquement valable, repose sur le principe de reconnaissance mutuelle
- - ou extradition traditionnelle dans les pays tiers

Renvois et transferts de procédure (Art. 34)



MESURES D'ENQUÊTE

À tout le moins dans les cas où l'infraction qui fait l'objet de l'enquête est passible d'une peine maximale d'au moins quatre années d'emprisonnement, les États membres veillent à ce que les procureurs européens délégués soient habilités à ordonner ou à demander **les mesures d'enquête suivantes** :

- a) **la perquisition de tous locaux**, terrains, moyens de transport, domicile privé, vêtements et de tous autres biens personnels ou système informatique, et l'adoption de toute mesure conservatoire qui serait nécessaire afin de préserver leur intégrité ou d'éviter la perte ou la contamination de preuves ;
- b) **la production de tout objet ou document pertinent**, soit au format original, soit à un autre format précisé;
- c) **la production de données informatiques stockées**, cryptées ou non, soit au format original, soit à un autre format précisé, y compris des coordonnées bancaires ou des données relatives au trafic, à l'exception des données spécifiquement conservées conformément au droit national en application de l'article 15, paragraphe 1, deuxième phrase, de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil (1) ;
- d) **le gel des instruments ou des produits du crime**, y compris les avoirs, qui sont destinés à faire l'objet d'une confiscation par la juridiction du fond, s'il y a tout lieu de croire que celui qui en est propriétaire ou détenteur ou qui les contrôle s'efforcera de priver d'effet la décision de justice ordonnant la confiscation ;
- e) **l'interception de communications électroniques** reçues ou passées par le suspect ou la personne poursuivie, par tout moyen de communication électronique que le suspect ou la personne poursuivie utilise ;
- f) le repérage et le traçage d'un objet par des moyens techniques, y compris les livraisons contrôlées de biens.

ENQUÊTES DU PARQUET EUROPÉEN

- **Article 30, para. 2 : Le droit national peut imposer certaines conditions**
 - Les EM peuvent limiter l'application du paragraphe 1, points e) et f), du présent article à certaines infractions graves.
- **Article 30, para. 4 : Les PED sont habilités à demander ou à ordonner toute autre mesure à laquelle les procureurs pourraient avoir recours dans leur EM, conformément au droit national**
- **Article 30, para. 5 : peuvent ordonner les mesures visées aux paragraphes 1 et 4 que :**
 - i. s'il existe des motifs raisonnables de croire que la mesure spécifique en question pourrait permettre d'obtenir des informations ou des éléments de preuve utiles à l'enquête ;
 - ii. s'il n'existe aucune mesure moins intrusive qui permettrait d'atteindre le même objectif ;
 - iii. Si les procédures et les modalités d'adoption des mesures sont régies par le droit national applicable.

Enquêtes transfrontalières

PED État (A)

Si les deux EM exigent une autorisation judiciaire pour la mesure en question, **les deux autorisations sont nécessaires**. Cela garantit le respect des exigences légales :

- de l'État membre du PED chargé de l'affaire
- et l'État membre du procureur assistant.

Dans une telle situation, **une seule autorisation n'est pas suffisante**. Cela reflète le principe de double conformité inscrit dans le règlement relatif au Parquet européen : les mesures transfrontalières doivent respecter les normes juridiques tant de la juridiction qui les émet que de celle qui les exécute.

Cela contribue à garantir les droits fondamentaux et la sécurité juridique au sein du système complexe à plusieurs niveaux de l'UE.

Enquêtes transfrontalières

PED État (B)

Si le PED sollicité pour fournir une assistance estime que :

- a) a) la délégation est incomplète ou comporte une erreur manifeste significative ;
- b) b) la mesure ne peut pas être prise dans le délai fixé dans la délégation, pour des raisons objectives et justifiées ;
- c) c) une autre mesure moins intrusive permettrait d'atteindre les mêmes résultats que la mesure déléguée ;
- d) d) la mesure déléguée n'existe pas, ou qu'il ne pourrait y avoir recours dans le cadre d'une procédure nationale similaire en vertu du droit de son État membre ;

il informe le procureur européen chargé de la surveillance de l'affaire dont il dépend et consulte le procureur européen délégué chargé de l'affaire en vue de régler la question au niveau bilatéral.

Enquêtes transfrontalières

PED État (B)

Si la mesure déléguée n'existe pas dans une situation purement interne, mais qu'il serait possible d'y avoir recours dans une situation transfrontière régie par les instruments juridiques en vigueur en matière de reconnaissance mutuelle ou de coopération transfrontière, les procureurs européens délégués (PED) concernés peuvent, en accord avec les procureurs européens chargés de la surveillance de l'affaire dont ils dépendent, recourir à ces instruments.

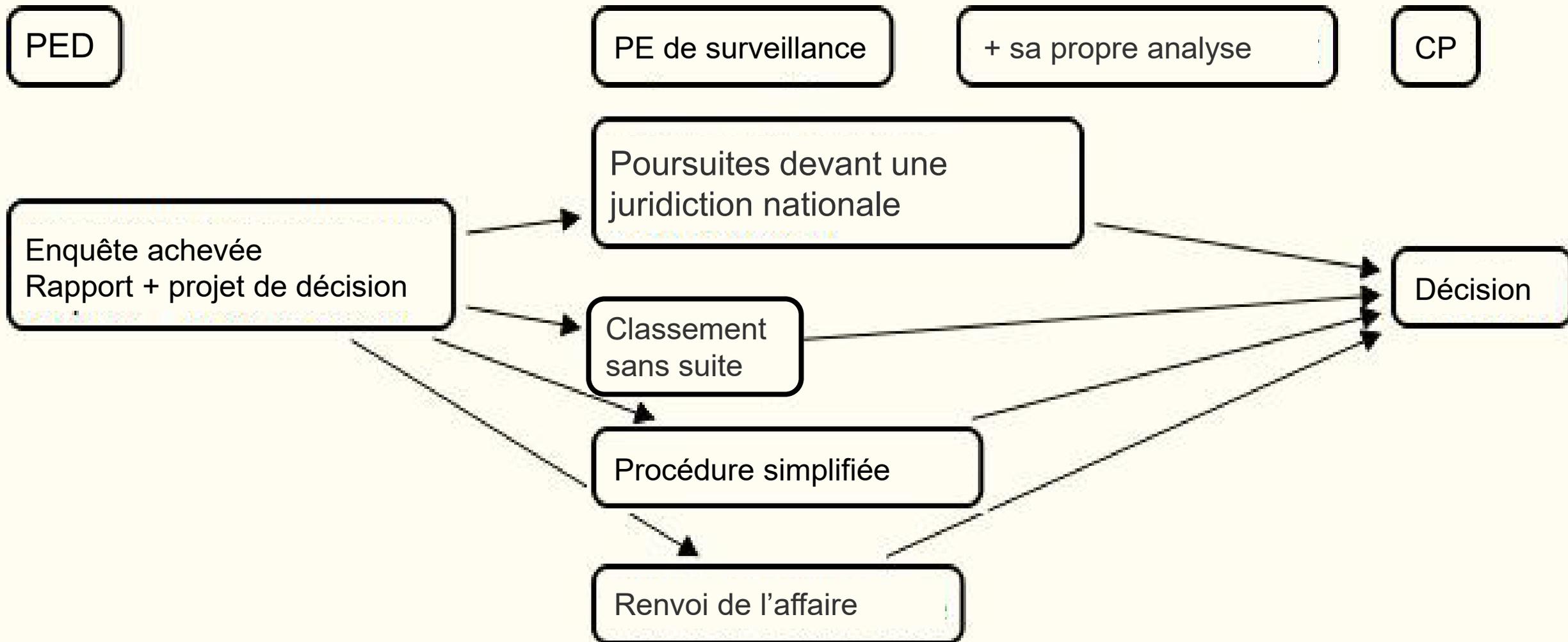
Si les PED concernés ne peuvent pas résoudre cette question dans un délai de sept jours ouvrables et si la délégation est maintenue, la question est renvoyée à la chambre permanente compétente.

La chambre permanente compétente entend, dans la mesure où cela est nécessaire, les PED concernés par l'affaire et décide ensuite sans retard indu, conformément au droit national applicable ainsi qu'au présent règlement, si et à quel moment au plus tard la mesure déléguée nécessaire ou une mesure de remplacement est prise par le PED assistant. La chambre communique sa décision auxdits PED par l'intermédiaire du procureur européen compétent.

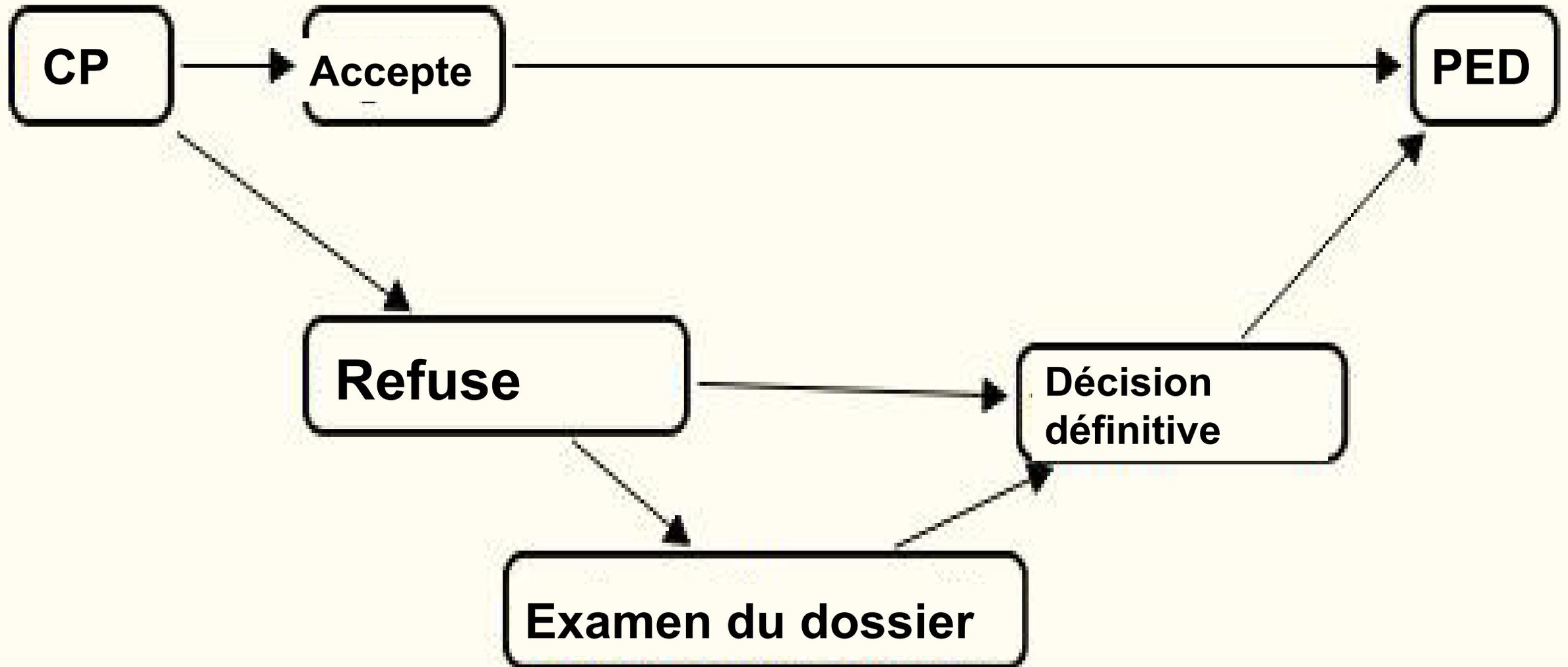
CJUE, C-281/22, *G.K.*: premier renvoi préjudiciel

- Une demande de décision préjudicielle a été adressée par l'Oberlandesgericht de Vienne.
- Dans le cadre d'une enquête relative à des violations de la législation douanière, le PED allemand doit mener des perquisitions en Autriche. Le juge allemand autorise les perquisitions.
- Le PED autrichien est associé au dossier. Selon le droit autrichien, une perquisition ordonnée par le procureur doit être validée par un juge.
- Les personnes faisant l'objet de l'enquête contestent la validation du juge autrichien, en avançant qu'elle n'aurait pas dû être accordée en raison de l'absence de motifs sérieux permettant de soupçonner la commission de l'infraction. Ils soutiennent qu'il s'agit d'une question de fond (bien-fondé) plutôt que d'une question strictement liée à l'exécution de la mesure.

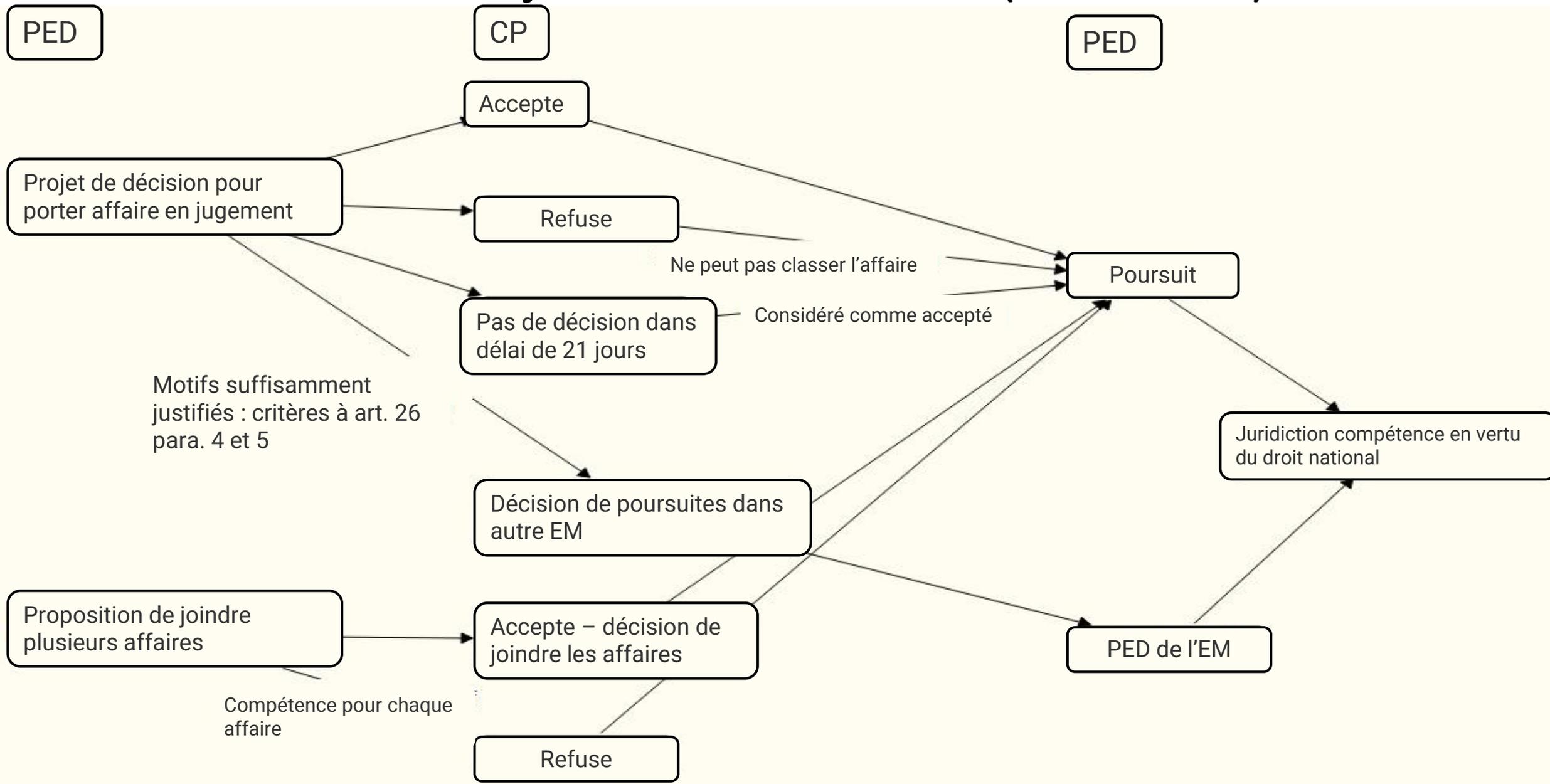
CLÔTURE DE L'ENQUÊTE (ARTICLE 35)



Décisions de la CP à l'issu du processus (ARTICLE 35)



Poursuites devant les juridictions nationales (ARTICLE 36)



DROITS DE LA DÉFENSE

Lien avec les directives de l'Union :

41§2. Tout suspect ou personne poursuivie impliqué dans les procédures pénales du Parquet européen jouit, au minimum, des droits procéduraux prévus dans le droit de l'Union, y compris les directives concernant les droits des suspects et personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales, telles qu'elles ont été mises en œuvre en droit interne, comme :

- a) le droit à l'interprétation et à la traduction, prévu dans la directive 2010/64/UE ;
- b) le droit à l'information et à l'accès aux pièces du dossier, prévu dans la directive 2012/13/UE ;
- c) le droit d'accès à un avocat et le droit de communiquer avec des tiers et d'informer des tiers en cas de détention, prévus dans la directive 2013/48/UE ;
- d) le droit de garder le silence et le droit d'être présumé innocent, prévus dans la directive (UE) 2016/343 ;
- e) le droit à l'aide juridictionnelle, prévu dans la directive (UE) 2016/1919.

Merci de votre attention !