



#IEE60

CARTE BLANCHE

Réflexion collective '60 ans en 6000 signes' dans le cadre du soixantième anniversaire de l'IEE-ULB

En 2024, l'Institut d'études européennes de l'ULB (IEE-ULB) a soixante ans ! Pour scander cette année anniversaire et très « européenne », il convie ses membres à réfléchir à des questions fondatrices de l'intégration européenne en 1964 et toujours d'actualité en 2024. Dans une forme courte et accessible, nos chercheurs proposent un portrait en mosaïque de l'Europe, entre continuités et mutations. Les auteurs sont libres de leurs propos qui ne représentent pas une position officielle de l'IEE-ULB.

Protection des intérêts financiers de l'UE : avec le parquet européen, l'Union européenne a enfin les moyens de ses ambitions?

Chloé Brière

Professeure de droit européen, Directrice de l'Institut d'études européennes, chercheuse au CDE, ULB

L'Union européenne a toujours mobilisé ses ressources financières pour développer certaines politiques européennes, ou accompagner des mutations sociétales. Après de longues années, pendant lesquelles la fraude était peu poursuivie, la création du parquet européen apporte un changement bienvenu, sans pour autant répondre complètement aux défis posés par la poursuite d'infractions pénales au niveau européen.

The European Union has always mobilized its financial resources to develop certain European policies, or to support societal changes. After many years during which fraud was rarely prosecuted, the creation of the European Public Prosecutor's Office brings a welcome change, although it does not fully address the challenges posed by prosecuting criminal offenses at the European level.

Nous voyons sans forcément toujours les remarquer de nombreux drapeaux européens présents sur des panneaux annonçant des chantiers publics, ou des prospectus distribués par des administrations ou des ONG. Ils témoignent du fait que l'Union européenne a contribué au financement de ces actions en mobilisant son budget pour poursuivre certaines politiques européennes. Une telle utilisation des ressources européennes est un processus ancien. À titre d'exemple, le fonds social européen, qui soutient l'accès à l'emploi, existe depuis les années 50, tandis que au fil des décennies, d'autres fonds ont été établis et régulièrement modernisés pour corriger les déséquilibres entre régions européennes (FEDER, 1975, aujourd'hui Fonds de cohésion) ou encore accompagner les régions dans leur transition vers la neutralité climatique (Fonds pour une transition juste). De plus, avec la crise du Covid-19, l'Union européenne a créé de nouveaux instruments juridiquement innovants, tel que la Facilité pour la reprise et la résilience soutenant la relance économique des États membres, ou l'instrument SURE visant à atténuer les risques de chômage en cas d'urgence.

Par le biais de ces instruments, ce sont des centaines de milliards d'euros qui sont versés chaque année par l'Union européenne via l'octroi de financements gérés directement par les institutions européennes, ou par l'intermédiaire des administrations nationales et locales. Cette manne d'argent a toujours été et reste encore aujourd'hui exposée à des cas de fraude, qui causent des pertes financières importantes pour le budget européen, estimées au début des années 2010 à 500 millions d'euros par an. Ils peuvent en outre parfois constituer des infractions graves commises par des groupes criminels organisés. Une illustration célèbre de leurs conséquences concerne la construction d'une autoroute dans la région calabraise, surnommée l'autoroute éternellement inachevée, car sa construction débutée dans les années 1960 n'est pas encore terminée.



La lutte contre ce type de fraude a été une préoccupation croissante des institutions européennes. Dès les années 1970, la Commission proposait, sans succès, un projet de traité visant à introduire une réglementation commune. En 1989, la Cour de justice consacrait dans son arrêt « maîs grec » le principe d'assimilation, imposant aux États de sanctionner les auteurs de fraudes ayant causé préjudice au budget européen de la même manière que celles ayant causé un préjudice aux budgets nationaux. Les révisions des traités européens ont par la suite permis de développer la compétence de l'Union en matière de protection de ses intérêts financiers, lui permettant d'adopter des instruments consacrant des définitions communes d'infractions et des règles minimales en matière de peines applicables. La jurisprudence de la Cour a elle aussi permis de renforcer les obligations pesant sur les États membres dès lors que leurs actions ont un lien plus ou moins ténu avec la protection des intérêts financiers de l'UE, et un acteur dédié, l'Office européen de lutte anti-fraude spécialisé dans la poursuite des irrégularités administratives, a été établi en 1999.

Toutefois, malgré ces développements, la poursuite des cas graves de fraude est longtemps restée insatisfaisante. En effet, ce type de poursuite restait dans les mains des autorités répressives nationales, qui, confrontées à des ressources limitées, donnaient plutôt la priorité à des enquêtes concernant les budgets nationaux (ou d'autres types de crimes). Ces autorités devaient aussi composer avec les lourdeurs et difficultés liées à des enquêtes transnationales requises dans des cas de fraude grave concernant plusieurs États membres. Ces limitations étaient d'autant plus préoccupantes si l'on considère que certaines formes de fraude, comme la fraude carrousel à la TVA, sont toujours commises dans un cadre transfrontalier, et donc peu poursuivies.

Au début des années 2000, une nouvelle idée émerge pour remédier à cette situation: la création d'un parquet européen responsable de la poursuite au niveau européen de toute activité portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. L'idée particulièrement ambitieuse est entre autres portée par la Commission européenne, qui reprenait les conclusions d'une étude universitaire « Corpus Juris ». Elle visait à créer un nouvel acteur compétent pour enquêter directement sur les infractions les plus graves sur la base de règles substantielles et procédurales communes, contribuant ainsi à créer un nouvel espace judiciaire européen.

Tel un phœnix renaissant sans cesse de ses cendres, sa mise en place est un véritable feuilleton qui s'étale sur presque 20 ans. Il faut attendre l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne pour qu'une base juridique dédiée soit prévue par les traités, et sa mobilisation avec la proposition présentée par la Commission en 2013 ouvre la voie à de longues négociations menées jusqu'en 2017. Reflet des tensions entourant la création d'un acteur judiciaire européen, plusieurs États membres ont choisi de ne pas y participer, et le texte adopté a substantiellement amoindri les ambitions supranationales du projet, en introduisant de nouveaux acteurs et multipliant les renvois aux droits nationaux.

Depuis le début de ses opérations en 2021, le parquet européen a pu démontrer son efficacité et sa valeur ajoutée. Il occupe une place centrale dans la conditionnalité budgétaire liée au respect de l'état de droit, l'octroi de fonds européens étant lié à une coopération étroite avec le parquet européen, y compris pour les États non participants. Il est sollicité pour poursuivre des détournements de fonds européens au sein des États membres, par exemple en lien avec des fonds issus du plan de relance européen (affaire « Resilient Crime »), ou encore de possibles violations des règles applicables en matière de conflits d'intérêt au sein des institutions européennes (affaire "Pfizergate").

Toutefois, sa mise en place et le déroulement de ses enquêtes n'est pas pour autant dénuée d'obstacles. La désignation de la cheffe du parquet européen, comme celle de certains procureurs européens, ont donné lieu à des ingérences de la part des exécutifs nationaux. Quant à l'interprétation des règles procédurales applicables, le jugement rendu par la Cour en décembre 2023, favorisant en apparence des modalités de coopération plus étroite au sein du parquet européen, ouvre la porte à de nouvelles interrogations.

À l'heure où l'extension des compétences du parquet européen à d'autres crimes (traite des êtres humains, terrorisme ou violation des sanctions européennes) est régulièrement proposée, le feuilleton concernant cet acteur européen hors normes ne fait donc que commencer.

