

Livre vert sur la protection des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen

Intervention du représentant belge de la Justice lors de l'audition publique de la Commission (16 et 17 septembre 2002)

Avant de s'interroger sur les implications juridiques et pratiques de la mise en œuvre d'un Procureur européen visant à poursuivre de manière plus effective les auteurs d'atteintes aux intérêts financiers communautaires, il convient de réfléchir au principe même de la création d'une telle institution.

La lutte contre la fraude aux intérêts financiers communautaires, et de manière plus générale la réalisation d'un espace judiciaire pénal européen, sont des objectifs prioritaires de l'Union et de ses Etats membres. Le Gouvernement belge a toujours été favorable à une coopération plus intense dans la matière. C'est en ce sens que nous avons œuvré en faveur de la création d'Eurojust. C'est aussi, pourquoi, le principe même de la création d'un Procureur européen représente, à nos yeux, une avancée souhaitable dans le sens de l'intégration.

Toutefois, la création d'un Procureur européen exclusivement limité à la poursuite des infractions relatives à la protection des intérêts financiers communautaires suscite à mon avis certains doutes, et ce pour plusieurs raisons.

Le premier doute a trait à la proportionnalité. Sans être totalement dénué d'importance, on peut se poser la question de savoir si ce type de criminalité, somme toute relativement limité comparé à l'ampleur tant des fraudes évaluées au niveau national qu'au reste de la criminalité transnationale, justifie l'établissement d'une construction juridique aussi complexe que celle du Procureur européen. En d'autres termes, il ne paraît pas proportionné de mettre en place un tel appareil et de le limiter à une seule catégorie d'infractions qui ne représente qu'une partie assez limitée du phénomène criminel en Europe.

Un deuxième doute naît de l'examen des conséquences pratiques d'une telle limitation de la compétence matérielle du Procureur. En effet, la fraude communautaire est, dans la plupart des cas, accompagnée d'autres fraudes commises à l'encontre du budget national des Etats membres. De manière plus générale, le phénomène de fraude s'inscrit habituellement dans le cadre d'un phénomène criminel plus large. Il est souvent le fait d'organisations criminelles dont les activités dépassent largement le cadre des seules infractions portant atteinte aux

intérêts financiers communautaires. En conclusion, l'action d'un Procureur européen pourra, en pratique, difficilement être cloisonnée à la seule répression de la fraude aux intérêts communautaires.

Cette difficulté concernera non seulement la détermination de la compétence matérielle du Procureur européen, mais aussi celle de la procédure applicable, un même ensemble de faits pouvant constituer tant une infraction au niveau communautaire que national.

Dans cette perspective, une extension plus large des compétences matérielles de cette nouvelle institution devrait être envisagée, en ayant en vue la proportionnalité et la cohérence.

Au-delà de la question du champ de compétence, l'établissement d'un Procureur européen pose également des questions de nature institutionnelle. Dès lors qu'un Procureur européen disposerait de pouvoirs contraignants à l'égard des Etats membres se poserait la question de ses relations avec les autorités correspondantes des Etats membres et l'articulation de ses pouvoirs avec les procédures nationales existantes. Ceci conduirait nécessairement à la création d'autres organes européens en vue de former un système de justice pénale européen cohérent. Dans cette perspective, il conviendrait d'envisager, tout d'abord, la création d'une « chambre préliminaire européenne » qui permettrait un contrôle effectif sur l'action du Procureur européen, et qui serait seule apte à déterminer de façon définitive s'il y a lieu à jugement et quelle est la juridiction devant laquelle la procédure doit intervenir. A l'égard d'un organe européen, ces missions ne peuvent être remplies adéquatement que sur le plan européen et non par des organes nationaux.

Enfin, peut-on imaginer un Procureur européen en l'absence d'un « Juge européen »? Dans le cadre de ce Livre vert, les actes du procureur européen seraient valables dans l'ensemble de l'espace européen, alors que la phase de jugement demeurerait entièrement au niveau national. A cet égard, la réflexion entourant la création d'un Procureur européen devra s'accompagner d'une réflexion sur le rôle que pourrait jouer dans le futur la Cour de Justice des Communautés européennes dans le domaine pénal. La mise en place d'un procureur européen impose d'envisager la création d'une juridiction pénale européenne qui, au niveau de la phase de jugement, permettrait d'appréhender le phénomène criminel dans sa globalité et y donner une réponse appropriée et cohérente.