

**Audition publique
sur le Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers
communautaires
et la création d'un Procureur européen**

**16 - 17 septembre 2002
BRUXELLES**

*Discours
de Mme Diemut R. THEATO
Présidente de la commission du contrôle budgétaire,
Parlement européen*

Madame et Messieurs les Commissaires, Mesdames, Messieurs,

Merci tout d'abord à Mme Schreyer et aux services de la Commission pour l'organisation de cette audition consacrée au Livre vert sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Je suis particulièrement heureuse d'être, pour une fois, parmi les invités de l'audition, et non plus la puissance invitante, comme ce fut le cas les années précédentes, lorsque ces auditions sur cette question étaient le fait du Parlement européen et plus particulièrement de la commission du contrôle budgétaire.

La Commission a donc pris le relais de ce qui fut à l'origine une revendication du Parlement et je m'en félicite vivement. Nous sommes aujourd'hui côte à côte, Commission et Parlement pour faire aboutir ce projet, pour convaincre nos pays membres, à travers les représentants à la Convention européenne, de la nécessité de l'incorporer dans la révision prochaine des traités.

Nous sommes aujourd'hui côte à côte pour peaufiner la proposition

de la Commission pour ce qui concerne le droit dérivé et je souhaite tout le succès possible à nos travaux.

Comme vous le savez, la commission du contrôle budgétaire s'est déjà penchée sur le Livre vert de la Commission ; à ce jour toutefois, elle n'a pas encore arrêté sa position et cette audition nous sera certainement très utile puisque nous sommes plusieurs parlementaires, dont le vice-président Bösch à y participer. Néanmoins, vous savez combien le Parlement a revendiqué à travers de nombreuses résolutions, et ce depuis une dizaine d'années, et sur la base des excellents travaux du "Corpus juris" que des dispositions administratives ou pénales soient incluses dans le traité, afin qu'une protection pénale particulière des intérêts financiers de l'Union soit assurée.

Je voudrais profiter de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui, par ce discours d'ouverture, pour lancer, à nouveau, un appel solennel aux membres de la Convention, au Conseil et à la présidence du

Conseil pour qu'enfin chacun soit mis en face de ses responsabilités. On ne peut d'un côté dénoncer avec force la fraude au budget communautaire, et de l'autre côté se montrer frileux devant toute tentative d'instaurer un système permettant de lutter efficacement contre cette fraude. Nous savons que l'opinion publique, les milieux judiciaires concernés et beaucoup de politiques sont depuis longtemps favorables, ainsi que le prouvent les différents "Appels" de Genève, Strasbourg ou de Trêves, à une protection pénale particulière des intérêts financiers de l'Union.

Les limites des systèmes judiciaires nationaux, la difficulté de lutter contre la criminalité transnationale qui s'exerce au préjudice des intérêts financiers de l'Union ainsi que la faiblesse des instruments existants, qu'il s'agisse des conventions non encore ratifiées, des lourdeurs de l'entraide judiciaire en matière pénale ou des limites liées à la nature de l'OLAF, ont été maintes fois démontrées et il ne me semble pas nécessaire de revenir sur cette constatation.

Je demande donc à nouveau, en soutenant totalement l'approche que la Commission avait suivie lors de la Conférence

intergouvernementale de Nice, qu'un article 280bis soit incorporé dans la prochaine modification des traités, et ceci, simultanément à l'élargissement, afin qu'un Procureur européen puisse être mis sur pied, dont le rôle fondamental sera la direction et la coordination des poursuites et des recherches transnationales pour les infractions ayant trait aux finances de l'Union.

Je rappelle en outre que la Conférence de Nice avait dans une déclaration indiqué que "compte tenu de l'importance qu'ils attachent à une protection effective des intérêts financiers de l'Union, les Etats membres conviennent que cette proposition de la Commission sera réexaminée en vue de son insertion éventuelle dans le traité le moment venu".

Mesdames, Messieurs, le moment est venu ; nous ne pouvons plus attendre, sachant que dans la meilleure des hypothèses, l'insertion d'un article 280bis dans le nouveau traité, soit pour 2004, devant être complétée en ce qui concerne le fonctionnement et le statut du procureur par le droit dérivé, ne nous permettra sans doute pas

d'avoir un système en vigueur avant 2010. Cette date devrait nous faire réagir ; tout retard profitant à la criminalité transfrontière organisée sur un territoire communautaire de plus en plus vaste.

Voici le premier message politique que je souhaitais lancer, en tant que Présidente de la commission du contrôle budgétaire, mais également à titre personnel, pour avoir longtemps plaidé en faveur d'un Procureur européen.

Pour ce qui est du Livre vert proprement dit qui concerne le fonctionnement du système et ses variantes, je voudrais tout d'abord féliciter la Commission pour la qualité du document qu'elle nous présente et pour l'originalité de la méthode choisie, qui a permis à un nombre conséquent d'associations, instituts etc. de réagir aux questions posées par la Commission ? Je crois que ceci ne fait que conforter le sentiment selon lequel que notre cause est juste et qu'elle s'inscrit d'ailleurs dans la vision d'un espace européen de la justice ; la présence parmi nous du Commissaire Vitorino en est, je crois, la preuve.

Le but de cette audition est de réfléchir ensemble au système proposé par le Livre vert et de trouver des réponses aux interrogations qui subsistent sur un certain nombre de points.

Le schéma qui nous est présenté est complexe : il englobe le domaine d'action du Procureur, ses pouvoirs, son articulation avec les systèmes pénaux nationaux, et les autres acteurs de la coopération pénale, comme Eurojust, Europol, OLAF. Il inclut également les voies de recours juridictionnelles ; deux principes fondamentaux inspirent sa philosophie : la subsidiarité et la proportionnalité.

Je souhaiterais pour ma part faire les remarques suivantes :

Tout d'abord, une observation d'ordre général :

le système de lutte contre la fraude aux finances de l'Union doit être tout à la fois efficace, transparent et respectueux des droits fondamentaux et de la personne ; le fait qu'il s'agisse d'un organe

et non d'une nouvelle institution est essentiel ; il nous faut éviter les écueils de la lourdeur administrative, de la hiérarchie bureaucratique, justement critiquée en matière de coopération judiciaire pénale.

J'insiste particulièrement, en tant que membre du Parlement européen, sur le respect des droits de la personne durant toute la procédure, et je crois que les faiblesses décelées par certains experts à ce niveau devront être comblées ; une protection équivalente doit être garantie dans tous les États membres.

En ce qui concerne la structure et le fonctionnement du ministère public européen, je me limiterai, sans entrer dans le détail, aux points suivants :

- le Procureur européen lui-même :

l'indépendance du Procureur, tant à l'égard des parties au procès que vis-à-vis des États membres, organes et institutions de l'Union

est primordiale et doit être garantie par un statut. La légitimité de la nomination du Procureur serait effectivement assurée par la procédure de l'avis conforme du Parlement européen et de la procédure de codécision pour ce qui est de son statut.

- le procureur européen délégué :

nous devons réfléchir aux avantages et inconvénients des variantes proposées par la Commission : qu'il s'agisse du mandat unique, de la double casquette ou du libre choix laissé entre les deux options à l'État membre, le statut du Procureur délégué doit garantir à la fois l'efficacité de son travail et son indépendance ; le travail du Procureur délégué ne doit pas être entravé par les autorités nationales. Or, l'indépendance du ministère public européen risque de se heurter au principe de dépendance hiérarchique due au pouvoir exécutif au sein de chaque État membre (principalement au Ministre de la Justice). De tels conflits pourraient surgir lorsque des procureurs nationaux seraient appelés à seconder le Procureur européen, en cas de double casquette. A priori, l'idée d'un

Procureur délégué ayant un mandat unique est plus séduisante ; la pratique pourra objecter toutefois l'efficacité de la double casquette en cas d'affaires "mixtes", donc revêtant un aspect de fraude nationale et communautaire. Par ailleurs, on pourrait concevoir que le mandat unique de Procureur délégué ne sera pas toujours justifié par le volume d'affaires à traiter, selon les pays.

Il y a là vraiment un débat qui risque d'opposer les théoriciens, partisans de l'approche communautaire, et les praticiens.

- *le contrôle des actes du Procureur, qu'il s'agisse des actes de recherche effectués sous l'autorité du Procureur ou du contrôle de l'acte de renvoi en jugement, se heurte à la même dialectique.*

Soit, il faut privilégier une approche pragmatique qui envisage un contrôle par le juge national des libertés dans le premier cas, et l'intervention d'un juge national en ce qui concerne le contrôle de l'acte de renvoi en jugement, ce qui peut être garant d'une plus grande rapidité de la procédure, soit, il faut privilégier une approche communautaire, comme beaucoup le souhaitent, qui

envisage la création auprès de la Cour de justice européenne d'une Chambre préliminaire, soit cette dernière contrôlerait seulement l'acte de renvoi en accusation, soit son contrôle s'étendrait à la phase préliminaire. L'avantage serait un contrôle uniforme de la phase préliminaire, l'unité dans l'application et l'interprétation du droit communautaire, l'équité dans la détermination de la juridiction de jugement, mais une procédure sans doute plus longue et plus lourde. Cette possibilité cependant ne doit pas être écartée d'emblée ; d'aucuns y voient les prémises d'une future Cour pénale européenne.

Un autre aspect tout aussi sensible du Livre vert a trait aux preuves. La Commission propose de retenir le principe de la reconnaissance mutuelle de l'admissibilité des preuves recueillies dans le cadre du droit national par voie classique de la coopération judiciaire, tel qu'il a été convenu lors de sommet de Tampere. Il s'agirait en fait d'un système de libre circulation des preuves ; il sera nécessaire de clarifier quel types de preuves seront admissibles : la diversité des systèmes nationaux de preuves pose des difficultés

; difficulté de rassembler des preuves, difficulté d'admettre des preuves recevables dans un État membre et pas dans un autre, conditions dans lesquelles les preuves ont été recueillies ect. La simple reconnaissance mutuelle ne semble pas, a priori, résoudre tous les problèmes. Il faudrait réfléchir à la possibilité de mettre sur pied un corps de règles communes sur la preuve, incluant bien entendu le respect des droits fondamentaux. La proposition de la Commission de créer un procès-verbal européen paraît judicieuse.

- *Le champ de compétences du Procureur européen* est une question que certains posent d'emblée, critiquant la Commission d'être trop minimaliste.

L'idée première est effectivement de créer un Procureur compétent pour les fraudes aux finances de l'Union ; les intérêts financiers revêtant tout ce qui touche aux recettes et aux dépenses de l'Union. C'est d'ailleurs l'approche suivie par le Parlement européen jusqu'à présent. Bien entendu on peut légitimement se poser la question de l'élargissement de ce champ de compétences à tout ce qui peut être défini comme "eurocrime" et tombant dans la liste des 32

infractions couvertes par le mandat d'arrêt européen. Nous ne devons pas être fermés à une telle approche et certes nous situer dans un système évolutif, mais l'expérience et la raison politique nous commandent d'être prudents dans un premier temps, afin de ne pas nous heurter à une opposition encore plus virulente des "anti procureur". Je dirais par ailleurs qu'il appartient finalement aux membres de la Convention et aux Etats membres de "viser" plus large s'ils le souhaitent ; mais ne nous faisons pas trop d'illusion, même si nous souhaitons tous à terme un réel système pénal européen.

***- les relations avec les structures existantes* sont un point central de notre débat. L'existence d'Eurojust est l'argument avancé en premier par ceux qui s'opposent à la création du ministère public européen ; à l'approche intégrationniste de l'art 280, relevant du premier pilier, ils opposent l'approche intergouvernementale relevant du troisième pilier.**

Eurojust, nous le savons a été décidé lors du sommet de Tampere ; il s'agissait alors de mettre sur pied (à partir de mars 2002) une unité dont l'objectif était de coordonner les activités menées par les autorités nationales responsables des enquêtes, ceci afin de renforcer la lutte contre la grande criminalité ; la philosophie qui est à la base d'Eurojust est différente de celle du Procureur. Ce dernier a un pouvoir de recherche, ce qui constitue une réelle plus value par rapport à Eurojust qui ne fait que "faciliter" la coordination des enquêtes ; on pourra donc se retrouver avec plusieurs systèmes d'enquêtes. Dans le cas d'un ministère public européen, il n'y aurait qu'un seul système d'enquête ; le champ de compétences d'Eurojust est beaucoup plus vaste, puisqu'il va bien au-delà de la seule protection des intérêts financiers de l'Union ; mais Eurojust est constitué de représentants des Etats membres et n'a pas de compétence pour l'action publique.

Il nous faudra réfléchir à des modes de coopération entre les deux, car il est clair que ces deux organes pourront être complémentaires, surtout en cas d'affaires transpiliers, et en aucun cas concurrents.

- Une autre question se pose en ce qui concerne les relations entre le Procureur et l'OLAF :

Le constat concernant le fonctionnement de l'OLAF est que, malgré des améliorations sensibles surtout au niveau des ressources humaines, l'objectif politique n'a pas été atteint. Nous savons qu'OLAF est un organe d'enquête administratif ; ses limites tiennent donc essentiellement à sa nature et à son manque de légitimité vis-à-vis des autorités judiciaires nationales. Faudra-t-il qu'OLAF continue à se limiter à des enquêtes administratives, ou peut on envisager d'étendre ses types d'enquête, et dans ce cas, quel type de contrôle pourrons nous envisager sur ces enquêtes ; de quelle façon l'OLAF pourra-t-il assister le Procureur ?

Au fur et à mesure du débat, les questions, et elles seront beaucoup plus nombreuses encore que les quelques points que je viens d'évoquer, vont nous confronter à l'articulation du ministère public européen avec nos différents systèmes pénaux. C'est là que résidera le succès de notre projet ; ceci ne doit pas nous décourager, bien au contraire ; les réflexions des uns et des autres, et bien entendu aussi

de ceux qui ne partagent pas notre enthousiasme, car leurs réserves méritent aussi d'être respectées, nous montrent combien le thème est large. Ne sommes nous pas finalement en train de réfléchir ensemble à ce que sera la justice européenne de demain ?

Je souhaite que des conclusions puissent être tirées à l'issue de cette audition qui aideront la Commission à reformuler certains aspects de son projet. Le Parlement européen pour sa part organisera également une audition, le 5 novembre prochain, à titre complémentaire, puisque nous inviterons essentiellement des représentants des parlements nationaux. Nos efforts conjoints seront, je l'espère vivement, couronnés de succès.

Merci