

020913y1

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

*Intervention de M. Roland Genson pour le Ministère de la Justice
du Grand-Duché de Luxembourg*

Comme la Commission l'indique à juste titre dans son Livre vert, l'implication du crime organisé dans la fraude aux intérêts financiers communautaires constitue indubitablement la principale difficulté frappant les enquêtes transfrontalières en la matière. Le problème majeur touchant les poursuites et investigations en relation avec ce genre de fraude est donc moins inhérent à la protection pénale des intérêts financiers, qu'au phénomène de la « criminalité organisée ». C'est un fait irréfutable que les enquêtes relatives aux organisations criminelles sont les plus difficiles et les plus lourdes à effectuer, compte tenu de leur complexité et de leur caractère transnational ; le Livre vert le décrit d'ailleurs parfaitement dans la partie consacrée aux prémisses du débat. Mais c'est également un fait que les activités d'une organisation criminelle se limitent rarement aux seules infractions touchant aux intérêts communautaires. A partir de ce constat, à partir de cette réalité, il nous semble difficile de distinguer artificiellement entre « infractions touchant aux intérêts financiers communautaires » et « autres activités criminelles », dès lors que les deux s'inscrivent dans une sorte d'unité intentionnelle et opérationnelle d'une organisation criminelle. Si certains estiment qu'un Procureur européen trouve sa légitimité première par référence à un domaine de compétence

strictement communautaire, cette approche résiste probablement à une analyse théorique, mais ne répond pas à la réalité pratique qui exige des réponses intégrées et efficaces à l'encontre de l'ensemble de phénomènes criminels qui sont liés entre eux.

Aujourd'hui, en plein élan de construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, il est difficile d'admettre que seule la protection des intérêts financiers des Communautés mérite une protection pénale d'un niveau particulier, justifiant la mise en place d'une autorité de poursuite spécialisée au niveau européen. Si de plus en plus de citoyens européens semblent être favorables à un plus grand rapprochement des législations et procédures pénales à l'intérieur de l'Union, il est difficile de leur expliquer que ce souhait a trouvé un écho, mais limité aux seuls intérêts financiers de la Communauté.

Aujourd'hui, l'on peut affirmer sans hésitation que l'Union européenne est concernée par la protection pénale d'une multitude « d'intérêts », dont le non-respect est considéré, non plus comme atteinte aux seuls ordres publics nationaux, mais véritablement comme atteinte à l'ordre social européen. Dans le cadre de cette évolution, d'une prise en compte de plus en plus européenne des politiques criminelles, nous ne pouvons admettre qu'on passe au stade supérieur d'intégration européenne en matière pénale pour un domaine aussi limité que la PIF.

Le jour où l'UE estime que cette étape doit être franchie, ce passage lourd de conséquences et de signification doit avoir lieu. à l'égard de l'ensemble des comportements les plus répréhensibles. Pour rencontrer l'acceptation unanime de nos citoyens, nous devons considérer au même titre le terrorisme, le crime organisé, la traite des êtres humains, etc..., y compris les activités portant atteintes aux intérêts financiers lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre de telles infractions graves.

Cette étape ne sera pas consacrée par la « simple » mise en place d'un Procureur européen, mais nécessite la définition d'un véritable « tronc pénal européen » dans lequel s'intégrera le parquet européen. Plutôt donc que d'installer un Procureur européen auquel on donne un champ de compétences et des attributions d'actions, le « tronc pénal européen » tel que nous le concevons part d'un droit pénal européen, suppléant les législations nationales pour les infractions concernées, complété par des règles de procédures pénales européennes dans lesquelles s'inscrit un éventuel parquet européen complémentarément aux parquets

nationaux, tout en envisageant la possibilité d'une mise en place d'une véritable Chambre pénale à la CJCE.

Certes, cette approche reflète une vision à long terme plutôt qu'un objectif qui semble être réalisable à court terme.

Il est vrai que l'Europe s'est construite pas à pas ; mais aujourd'hui, le niveau d'intégration européenne est telle qu'en matière pénale, nous ne pouvons pas admettre la mise en place d'un Procureur européen dans les termes proposés par la Commission en écartant toute réflexion quant au développement d'une telle institution en cohérence avec l'évolution globale des politiques criminelles européennes.

En dehors de ces considérations d'ordre général, je souhaite maintenant relever certains aspects plus particuliers contenus dans le Livre vert de la Commission.

Tout d'abord, à la lecture du déroulement de la procédure engagée par le Procureur européen, l'on a l'impression que celui-ci a un droit absolu de « forum shopping » en se référant à la législation nationale et en s'adressant à l'autorité nationale qui lui semblent être les plus adéquats pour arriver à ses fins, avec la possibilité de changer de système de référence au sein d'une seule et même affaire.

En Europe, tous nos systèmes de poursuites pénales sont cohérents dans leur ensemble. Si certains Etats ont mis en place des garanties procédurales plus élevées à certains stades de la procédure qu'à d'autres, l'inverse est vrai pour d'autres phases. Mais considérées dans leur ensemble, toutes ces procédures sont homogènes, cohérentes, avec un ensemble de garanties procédurales considérées comme nécessaires et suffisantes. L'approche retenue pour le Procureur européen risque de faire sauter en éclat cette homogénéité dans le cadre d'affaires relevant de son champ de compétences. Une telle situation serait difficilement acceptable et admissible dans un futur espace judiciaire commun dans lequel on veut atteindre une sécurité juridique accrue.

Deuxièmement, la relation proposée « Procureur européen – procureurs délégués » et la gestion des affaires « mixtes » ne sont pas sans soulever des hésitations.

La Commission retient pour le Procureur européen un champ de compétences très limité. Or, à l'intérieur de ce champ de compétences, ses pouvoirs sont extrêmement importants et pour être en mesure de les exercer dans le cadre d'affaires « mixtes », il devrait être informé de tous les éléments d'une affaire – y compris ceux dépassant ses attributions – dès lors qu'il y a une connotation PIF, aussi minime soit-elle.

On comprend aisément que ceci est simplement inconcevable dans des affaires sensibles touchant à la criminalité organisée, au terrorisme, à la sécurité d'Etat,...

Dans de telles affaires, le Procureur européen n'est pas nécessairement le mieux placé pour avoir la meilleure vision globale des choses. Et si un effort de coordination est nécessaire, une intervention d'Eurojust nous semble beaucoup plus judicieuse qu'une transmission automatique au Procureur européen motivé par un quelconque aspect lié à la PIF.

Egalement dans le cadre de telles affaires, la mise en œuvre des ressources de recherche nationales par essence limitées, et la fixation de priorités, exigeraient des efforts de concertation permanente plutôt qu'un droit de priorité qui semble être absolu dans le chef du Procureur européen.

Enfin, il ressort clairement du Livre vert que le fonctionnement et le succès du Procureur européen reposent principalement sur une mise en œuvre inconditionnelle du principe de reconnaissance mutuelle, principe qui est envisagé sous plusieurs aspects tout au long de la procédure. Or, nous savons qu'en matière pénale, la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires constitue encore un terrain largement inexploré sur lequel nous venons à peine d'effectuer nos premiers pas. Nous connaissons les quelques instruments approuvés et ceux encore en cours de négociations, avec les obstacles et difficultés rencontrés en cours de route. Aujourd'hui, l'espace judiciaire européen n'est pas encore tel qu'une acceptation générale et universelle du principe de reconnaissance mutuelle soit envisageable. Beaucoup d'efforts restent à faire en matière de rapprochement des législations pour réaliser les conditions préalables.

Dès lors, il est difficile d'admettre une consécration générale du principe de reconnaissance mutuelle dans le chef de l'institution du Procureur européen. Toute avancée en matière de reconnaissance mutuelle, nécessite indiscutablement l'approbation d'instruments adéquats au

sein du IIIème pilier, avec en conséquence une adaptation de nos législations nationales. Or, pour bon nombre d'activités du Procureur européen fondées sur la reconnaissance mutuelle, la base normative ad hoc est aujourd'hui inexistante. Indépendamment de ce constat, nous admettons difficilement que la majeure partie des procédures dirigées par un Procureur européen repose sur 15, et bientôt 25 législations nationales avec leurs nuances et sensibilités diverses. Telle ne peut être la juste voie pour atteindre un espace judiciaire commun.

En conclusion, face à cet objectif ambitieux, avant d'envisager la création d'organes ayant des compétences juridictionnelles en matière pénale, l'Union ne peut faire l'économie d'un effort d'harmonisation accrue, voire d'élaboration d'une législation pénale européenne.
