



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.09.2000
COM(2000) 608 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Contribution complémentaire de la Commission
à la Conférence intergouvernementale sur les réformes institutionnelles**

**La protection pénale des intérêts financiers communautaires :
un Procureur européen**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Contribution complémentaire de la Commission à la Conférence intergouvernementale sur les réformes institutionnelles

La protection pénale des intérêts financiers communautaires : un Procureur européen

Introduction

Dans son avis du 26 janvier 2000 « Adapter les institutions pour réussir l'élargissement »¹, la Commission suggère à propos de la protection des intérêts financiers de la Communauté de prévoir dans le traité une base juridique en vue de mettre en place un système de règles relatif aux infractions et aux peines encourues, aux dispositions de procédure nécessaires pour la poursuite de ces infractions, et aux dispositions concernant les attributions et les missions d'un procureur européen chargé d'effectuer sur l'ensemble du territoire européen la recherche de faits de fraude et leurs poursuites devant les juridictions nationales. Dans le cadre de sa nouvelle stratégie antifraude, la Commission a confirmé son souhait de renforcer sur ce point la protection des intérêts financiers communautaires.

En effet, la fraude et autres irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers communautaires portait en 1998 sur un montant total évalué, tant par les États membres que par la Commission, à plus de un milliard d'euros². L'implication de la criminalité organisée dans la fraude aux intérêts financiers communautaires et le caractère transnational de cette dernière présupposent une coopération avec quinze ordres judiciaires appliquant des règles de fond et de procédure différentes. Les méthodes actuelles de coopération s'avèrent fréquemment insuffisantes pour surmonter les difficultés rencontrées par les autorités judiciaires et policières dans leur lutte contre cette fraude.

Ces difficultés vont s'accroître avec l'augmentation du nombre d'États membres et du nombre d'opérateurs et administrations impliqués dans la gestion des fonds communautaires.

Les compétences que la présente communication propose d'attribuer au procureur européen sont limitées strictement au champ de la protection des intérêts financiers de la Communauté tel que d'ores et déjà défini et circonscrit dans l'article 280 (1) du traité CE.

La communication propose aussi de n'intégrer dans le traité que les caractéristiques essentielles du procureur européen (nomination, démission, mission, indépendance), tout en renvoyant au droit dérivé pour les règles et modalités nécessaires à son fonctionnement.

¹ COM (2000) 34, http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/opin_igc_fr.pdf

² *Protection des intérêts financiers des Communautés, lutte contre la fraude, rapport annuel 1998*, §-1.3, COM (99) 590 final.

1. LES COMPLEXITES A SURMONTER COMPTE TENU DES RESPONSABILITES SPECIFIQUES DE LA COMMUNAUTE EN MATIERE DE PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS COMMUNAUTAIRES

Les carences du dispositif actuel tiennent pour l'essentiel au morcellement de l'espace pénal européen, qui résulte de ce que les autorités policières et judiciaires nationales n'ont compétence pour agir que sur leur territoire propre. Les méthodes classiques d'entraide judiciaire et la coopération entre les polices restent lourdes et souvent inadaptées à une lutte efficace contre les fraudes transnationales. L'expérience montre les difficultés de faire aboutir les enquêtes administratives sur le terrain des poursuites judiciaires pénales.

Or, la protection des intérêts financiers communautaires doit être assurée avec un niveau particulièrement élevé d'exigence et de manière équivalente entre États membres, dans la mesure où il s'agit de fonds mis en commun. C'est par ailleurs à la Communauté au même titre qu'aux États membres qu'incombe la protection des intérêts financiers. Dans ce contexte, l'Union européenne doit garantir aux États membres et à leurs citoyens que les faits de fraude et de corruption sont effectivement poursuivis au plan judiciaire.

1.1. Le morcellement de l'espace pénal européen

L'article 280 TCE stipule que les mesures adoptées en codécision et destinées à combattre les activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté « *ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres* ». Le traité CE ne permet donc pas en l'état actuel de mettre en place un espace pénal européen comprenant un organe judiciaire commun tel qu'un procureur.

La signature de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 26 juillet 1995 et de ses protocoles additionnels constitue un premier pas vers la protection pénale des intérêts financiers communautaires. Ces textes élaborés dans le cadre de la coopération intergouvernementale du « troisième pilier » constituent un acquis important, puisqu'ils érigent les comportements de fraude, détournement de fonds et corruption, en infractions passibles de sanctions pénales dans chaque État membre.

Cependant, la convention et ses protocoles ne sont toujours pas entrés en vigueur, faute de ratification par toutes les parties contractantes. Lorsqu'ils seront d'application, une incertitude persistera quant à la façon dont ils seront transposés dans les législations pénales nationales par toutes les parties. Plus encore, ces dispositions ne suffiront pas à elles seules à résorber le morcellement de l'espace pénal européen, dans la mesure où l'action publique continuera de s'exercer au niveau national.

Ainsi, face à quinze systèmes judiciaires pénaux différents, la Communauté ne dispose que de moyens très limités pour assurer une protection des intérêts financiers communautaires effective et équivalente dans les États membres, telle que fixée par le traité. Dans la configuration actuelle, aussi efficace que soit la coordination administrative que procure l'Office européen de lutte antifraude, les poursuites pénales demeurent incertaines. En effet, la Communauté ne dispose pas des

instruments qui complètent l'action de prévention et d'enquête administrative au moyen d'une fonction de poursuite pénale.

Exemple :

Le cloisonnement entre les autorités judiciaires des États membres conduit à des poursuites concurrentes, partielles ou inexistantes.

L'interdiction d'exportation de la viande bovine de certains territoires de la Communauté en raison de l'infection par la BSE a été contournée par des opérateurs de trois États membres, à l'occasion d'exportations vers un pays tiers. L'action de la Commission et la mise à jour de ce circuit de fraude aux subventions agricoles ont conduit par la suite à l'ouverture de poursuites judiciaires concurrentes dans plusieurs États membres à raison des mêmes faits et des mêmes personnes. Alors que l'ouverture des procédures judiciaires date de la mi-1997, les faits poursuivis ne sont au stade du jugement que dans un seul de ces États membres.

Cette situation est inacceptable, notamment dans les domaines communautaires comportant des subventions comme la politique agricole commune.

1.2. Le caractère lourd et inadapté des méthodes classiques de la coopération judiciaire entre les États membres

Les dispositifs nationaux constituent le fondement de la protection pénale contre la criminalité transnationale et restent indispensables. Il existe aussi d'ores et déjà des formes de coopération pénale internationale, que le renforcement de la coopération judiciaire dans le cadre du troisième pilier vient désormais conforter.

Mais le développement de la criminalité organisée portant atteinte aux intérêts financiers communautaires rend les instruments classiques de l'entraide judiciaire inadaptés, et les progrès accomplis en matière de coopération judiciaire insuffisants. En effet, il n'existe pas de possibilité d'assurer l'interface entre le niveau communautaire et les autorités judiciaires nationales dans le cadre actuel du traité.

Exemple :

Les insuffisances de la coopération entre États membres en matière pénale suscitent délais, recours dilatoires et impunité. Elles favorisent trop souvent, dans les affaires de fraudes financières transnationales, la destruction de preuves et la fuite de suspects. Cela s'avère particulièrement préjudiciable à la reconstitution des circuits financiers en aval de la fraude aux intérêts financiers communautaires.

Ainsi par exemple, à l'occasion d'une audition publique devant le Parlement européen, le procureur d'un État membre a souligné qu'il avait été confronté jusqu'à 60 recours successifs dans l'État requis pour une même affaire susceptible de mettre en cause les intérêts financiers communautaires. Les recours ont été introduits l'un après l'autre, afin de bénéficier chaque fois du délai nécessaire au juge pour les rejeter. Dans de telles conditions, quand la commission rogatoire internationale en cause est exécutée, elle est généralement devenue inutile.

1.3. Les difficultés de faire suivre les enquêtes administratives de poursuites judiciaires

De nombreux cas, tirés de l'expérience communautaire ces dernières années, témoignent ainsi d'obstacles persistants dans un domaine où précisément la responsabilité particulière de la Communauté et des États membres exige une perception claire des intérêts à protéger et une plus grande efficacité des poursuites au niveau du territoire de la Communauté.

Exemple :

La transmission d'informations entre États membres et par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) à ces derniers se heurte à des obstacles résultant des différences dans les règles régissant les poursuites judiciaires dans chaque Etat membre. Si, pour les mêmes faits, l'enquête est confiée dans certains États membres à un magistrat et dans d'autres à une autorité administrative, la relation directe entre les uns et les autres s'avère le plus souvent impossible, en fait comme en droit. Les autorités nationales concernées n'ont de plus pas toutes le même accès à l'information en application des diverses règles nationales relatives notamment aux secrets fiscal, des affaires ou de l'instruction pénale.

Exemple :

Une tentative de poursuivre les organisateurs d'un important trafic transnational frauduleux, au détriment des ressources propres de la Communauté qui a eu lieu dans deux États membres A et B, constitue à cet égard un cas réel exemplaire. Le juge d'un troisième État membre (C), lieu de résidence de l'inculpé, saisi de l'affaire par les autorités douanières nationales, l'a déclarée irrecevable, notamment au motif que l'attestation fournie par les autorités de l'État membre A était insuffisante aux fins de poursuites dans l'État membre C. Cette attestation confirmait pourtant que l'infraction constatée était répréhensible au regard du droit de l'État membre A et faisait référence aux peines encourues dans cet État par les auteurs des faits. Selon les règles de l'Etat membre C, le juge n'a pas pu admettre la valeur de l'attestation émise par les autorités douanières de l'État membre A.

2. LE DISPOSITIF PROPOSE

Pour légitimes et irremplaçables qu'ils soient, les dispositifs existants constituent, en l'absence d'une structure institutionnelle spécifique sur le plan communautaire, autant d'obstacles à l'action de poursuite des policiers et des juges et d'avantages pour les criminels. Compte tenu de la rédaction du traité CE, la Commission recommande donc, pour répondre à la situation actuelle, de compléter le droit primaire pour permettre la création d'un procureur européen, en renvoyant pour son organisation et son fonctionnement au droit communautaire dérivé. Cette modification serait limitée à la protection des intérêts financiers communautaires.

2.1. Une réflexion préparatoire mûre et approfondie

La proposition de la Commission à la Conférence intergouvernementale se fonde sur un travail préparatoire approfondi. Depuis bientôt dix ans, à la demande du Parlement européen et de la Commission, un groupe d'experts de la matière pénale de tous les États membres travaille sur le thème de la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté. Les résultats de leurs travaux ont abouti à la proposition d'un ensemble de règles relatives à la protection pénale des intérêts financiers communautaires, bien connu sous le nom de « Corpus juris »³. Ce travail recommande la création d'un espace judiciaire communautaire s'agissant de la phase préparatoire du procès, précisément par l'insertion harmonieuse dans les systèmes nationaux d'un procureur européen, à l'exclusion de toute communautarisation de la fonction de jugement pénal⁴.

Les auteurs du « Corpus juris » ont précisé ce que pourrait être l'architecture d'un ministère public européen, indépendant, chargé en matière de protection des intérêts financiers communautaires de diriger les investigations et d'exercer l'action publique devant les juridictions nationales compétentes, ainsi que l'articulation de son action avec les procédures nationales.

Il devrait s'agir d'une organisation très décentralisée. Le procureur européen s'appuierait dans les États membres sur des procureurs européens délégués, afin de garantir le raccordement entre le dispositif communautaire et les systèmes juridictionnels nationaux.

2.2. L'objet de la réforme

Dans cet esprit, la Commission recommande l'institution d'un procureur européen, indépendant, pour protéger les intérêts financiers des Communautés.

Cet ajout viendrait compléter la réforme de la juridiction communautaire, telle que l'a proposée la Commission, dans sa contribution complémentaire à la Conférence intergouvernementale du 1er mars 2000⁵, par un organe judiciaire ayant pour fonction l'exercice de l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres et susceptible d'exercer sur le territoire communautaire un contrôle pénal continu sur l'activité d'enquête, en vue de faire respecter le droit et de protéger les finances communautaires. Il ne s'agit pas pour autant de communautariser la fonction de jugement pénal qui continue de relever de la compétence nationale.

³ *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, sous la direction de Mme Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997. Le texte du *Corpus juris* est également disponible sur Internet (<http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>).

⁴ A la suite de ces recommandations, les experts ont achevé plus récemment une importante étude comparative relative à l'examen de la nécessité, la légitimité et de la faisabilité du « Corpus juris », analysant l'impact que peut avoir un procureur européen sur les systèmes de poursuite nationaux : *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, Mme Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele, Intersentia, Utrecht, 2000.

⁵ *Contribution complémentaire de la Commission à la Conférence intergouvernementale sur les réformes institutionnelles - La réforme de la juridiction communautaire* (COM/2000/0109 final).

2.3. Les modalités de la réforme

Selon la Commission, la modification nécessaire du traité peut se limiter à prévoir les conditions de nomination et de démission du procureur européen et à définir ses missions et les principales caractéristiques de sa fonction au moyen d'un nouvel article 280 bis. Le traité renverrait au droit dérivé pour les dispositions relatives au statut et au fonctionnement du procureur européen.

2.3.1. *La nomination du procureur européen (paragraphe 1 et 2 du nouvel article 280 bis)*

La Commission propose la nomination du procureur européen par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement européen. La proposition, qui devrait revenir à la Commission compte tenu de sa responsabilité particulière à l'égard de la protection des intérêts financiers communautaires, serait présentée, par exemple, sur la base d'une liste de candidats parmi lesquels le Conseil pourrait choisir le procureur européen. La Commission estime également opportun de fixer les conditions d'une éventuelle démission du procureur européen (*paragraphe 2 du nouvel article 280 bis*). Quant à la durée du mandat la Commission propose un mandat non renouvelable de six ans (*paragraphe 1 du nouvel article 280 bis*). Il faut en particulier souligner une caractéristique essentielle du procureur européen : son indépendance en tant qu'organe judiciaire (*paragraphe 2 du nouvel article 280 bis*). En dehors de ces éléments indispensables au procureur, le traité révisé renverrait au droit communautaire dérivé le soin d'en préciser le statut (composition, siège, etc.) selon la procédure prévue à l'article 251 du traité CE (majorité qualifiée au Conseil et codécision avec le Parlement).

2.3.2. *Les conditions d'exercice des fonctions du procureur européen (paragraphe 3 du nouvel article 280 bis)*

En ce qui concerne les conditions d'exercice des fonctions du procureur européen, un dispositif spécifique mais limité aux activités portant atteinte aux intérêts financiers communautaires est nécessaire pour en garantir le bon fonctionnement, tant sur plan du droit pénal matériel que de la procédure pénale. Ces règles devraient être arrêtées par le Conseil selon la procédure de codécision.

Afin de permettre au procureur de disposer de compétences claires, il conviendrait ainsi d'établir, sur une base plus explicite et au niveau communautaire des incriminations (fraude, corruption, blanchiment, etc.) et des peines relatives aux activités préjudiciables aux intérêts financiers de la Communauté. La rigueur du droit pénal se concilie en effet difficilement avec l'existence de divergences à travers le territoire de la Communauté, quand il s'agit d'assurer la protection effective et équivalente des intérêts financiers communautaires. Les incriminations communes établies devraient donc pouvoir être uniformément applicables dans l'ordre juridique national par les juridictions pénales nationales, en tant que juges de droit commun du droit communautaire, ce qui suppose l'adoption de règles spécifiques. Dans cette perspective, le contenu des instruments négociés dans le cadre de la convention précitée du 26 juillet 1995 et ses protocoles additionnels offre d'ores et déjà une bonne base réunissant l'accord des États membres.

En outre, il est indispensable de fixer des règles de procédure (p.ex.: modalités de saisine du procureur européen, pouvoirs d'investigation, ouverture et clôture des investigations) et de contrôle juridictionnel (p.ex. contrôle des actes du procureur

sous mandat ou non du juge national des libertés) encadrant l'exercice des fonctions du procureur. A cet égard, le « Corpus juris » élabore certaines options, non exhaustives, de règles de procédure et de coordination avec les autorités nationales compétentes. En tout état de cause, l'établissement de ces règles devra faire l'objet de propositions de droit dérivé dans le respect des systèmes et traditions juridiques nationaux. D'où il résulte la nécessité de prévoir l'adoption, conformément à la procédure prévue l'article 251 du traité CE :

- des règles relatives aux infractions (*paragraphe 3, alinéa a, du nouvel article 280 bis*) ;
- des règles de procédure applicables aux activités du procureur, ainsi que des règles gouvernant l'admissibilité des preuves (*paragraphe 3, alinéa b, du nouvel article 280 bis*) ;
- des règles applicables au contrôle juridictionnel des actes du procureur, lesquelles sont indispensables pour l'accomplissement de ses fonctions (*paragraphe 3, alinéa c, du nouvel article 280 bis*).

Ces règles de droit dérivé devraient aussi déterminer l'articulation du dispositif communautaire avec les systèmes juridictionnels nationaux.

En conclusion, la Commission propose à la Conférence de compléter les dispositions actuelles du traité relatives à la protection des intérêts financiers de la Communauté par une base juridique permettant :

- la nomination d'un procureur européen indépendant, exerçant l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres, dans le domaine de la protection des intérêts financiers communautaires et dans le cadre de règles spécifiques adoptées à cet effet
- et l'adoption ultérieure par le droit dérivé :
 - de son statut,
 - des règles de droit substantiel relatives à la protection des intérêts financiers par le procureur européen (infractions, peines),
 - des règles de procédure pénale et d'admissibilité des preuves,
 - des règles relatives au contrôle juridictionnel des actes pris par le procureur dans l'exercice de ses fonctions.

Texte actuel du Traité CE

Article 280

1. La Communauté et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres.

2. Les États membres 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.

3. Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. A cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.

4. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête, 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 la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres.

5. La Commission, en coopération avec les États membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre du présent article.

Texte proposé

Article 280 nouveau

1. La Communauté et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres.

2. Les États membres 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.

3. Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. A cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.

4. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête, 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 la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres. **Sans préjudice des dispositions de l'article 280 bis** ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres.

5. La Commission, en coopération avec les États membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre du présent article.

Article 280 bis

1. En vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'article 280 paragraphe 1, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée et après avis conforme du Parlement européen, nomme pour une durée de six ans non renouvelable un procureur européen. Le procureur européen est chargé de rechercher, de poursuivre et de renvoyer en jugement les auteurs ou complices des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté et d'exercer devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions, dans les conditions fixées par les règles prévues au paragraphe 3.

2. Le procureur européen est choisi parmi des personnalités offrant toutes les garanties d'indépendance, et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs des plus hautes fonctions juridictionnelles. Dans l'accomplissement de ses devoirs, il ne sollicite ni n'accepte aucune instruction. S'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave, il peut être déclaré démissionnaire par la Cour de Justice à la requête du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission. Le Conseil, conformément à la procédure de l'article 251 fixe le statut du procureur européen.

3. Le Conseil statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, fixe les conditions d'exercice des fonctions du procureur européen en arrêtant, notamment

(a) des règles établissant les éléments constitutifs des infractions pénales relatives à la fraude et à toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, ainsi que les peines encourues pour chacune d'entre elles ;

(b) des règles de procédure applicables aux activités du procureur européen, ainsi que des règles gouvernant l'admissibilité des preuves ;

	<p>(c) des règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure pris par le procureur européen dans l'exercice de ses fonctions.</p>
--	---