Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Prise de position de la Chambre des Représentants des États généraux au sujet de la création d'un Parquet européen (PE)

Introduction

La Chambre des Représentants des États généraux estime qu'une lutte efficace contre les fraudes au détriment du budget européen revêt une grande importance en raison, notamment, de l'intérêt d'une utilisation efficace des moyens et de la nécessité de maintenir la confiance dans le bon fonctionnement de l'Union européenne. Il est donc évident que les fraudes au détriment du budget européen doivent faire l'objet d'enquêtes, de poursuites et de condamnations. Les subventions doivent être supprimées si des fraudes sont avérées et/ou que l'État membre ne consacre pas (ou peu) d'efforts pour mener des enquêtes, engager des poursuites et condamner ces fraudes. Nous constatons que l'article 86 du traité de Lisbonne prévoit la *possibilité* d'instaurer un Parquet européen (ci-après PE), et non l'obligation pour les États membres d'accepter toute proposition en ce sens, indépendamment du contenu.

Objections quant à la subsidiarité

La grande majorité de la Seconde Chambre estime que les enquêtes, les poursuites et les condamnations relatives à des fraudes relèvent (avant tout) de la compétence nationale. Le transfert de cette compétence interfère dans la souveraineté de l'État national. Pour évaluer dans quelle mesure ce transfert porte atteinte à la souveraineté, une définition claire et précise de la compétence est essentielle. L'actuelle formulation de la proposition ne contient pas une telle définition et ne permet pas de définir où finit la compétence d'un PE, telle qu'elle est proposée, et où commence celle d'un État membre. En outre, la légitimité démocratique de la compétence de mener des enquêtes et d'engager des poursuites (ainsi que de prononcer des condamnations) est essentielle. Les conséquences d'enquêtes et de poursuites doivent pouvoir faire l'objet d'une justification démocratique au sein de l'État membre même. Il est inacceptable que le contrôle démocratique se limite à un rapport annuel remis au Parlement européen et que seul le Parlement européen puisse exercer le contrôle démocratique, alors que les enquêtes et les poursuites proprement dites ont lieu dans les États membres et sont menées et engagées par les autorités compétentes nationales. Une coopération intensive des autorités de l'État membre avec Eurojust et OLAF doit pouvoir permettre de lutter plus efficacement contre les fraudes au détriment du budget européen, même sans PE. La Seconde Chambre estime en outre que le but poursuivi – une lutte efficace contre les fraudes au détriment du budget européen – peut également être réalisé sans qu'il ne soit porté atteinte à la souveraineté des États membres. Ce sont là les principaux motifs pour lesquels la Seconde Chambre s'oppose à l'actuelle proposition de la Commission européenne visant la création d'un PE. Cette opposition a également été reconnue de manière contraignante à l'attention du gouvernement néerlandais sous la forme d'une résolution des parlementaires Recourt et Van Oosten, dans laquelle le gouvernement est invité à ne pas donner son accord à l'institution ou bien à la création d'un PE au sens de la proposition actuellement présentée[1].

[1] 32317-189

Les objections de la Seconde Chambre concernent tout d'abord la subsidiarité. La subsidiarité est notamment définie par le contenu et donc la proportionnalité de la proposition. Ces deux éléments sont évoqués dans la présente prise de position. Ayant pris connaissance de la proposition de la présidence grecque[2], la Seconde Chambre formulera une proposition alternative qui, selon l'avis d'une majorité de la Seconde Chambre, pourrait satisfaire aux exigences de subsidiarité et de proportionnalité et aboutir à la réalisation de l'objectif poursuivi : une lutte efficace contre les fraudes au détriment du budget européen. La création d'un PE pourrait, dans ce contexte, se concrétiser de façon à permettre l'application de l'article 86 TFUE, sans atteinte indésirable à la souveraineté des États membres.

Les aspects centraux de la subsidiarité

- Les enquêtes et les poursuites relatives à des cas de fraudes relèvent (avant tout) des autorités nationales ;
- La proposition établit insuffisamment les limites du pouvoir de procéder à des enquêtes et des poursuites relatives à des infractions nuisant aux intérêts financiers de l'Union, si bien que la mesure dans laquelle cette compétence constitue une atteinte à la souveraineté (principe de légalité) ne peut être définie ;
- La compétence de mener des enquêtes et d'engager des poursuites doit pouvoir être contrôlée démocratiquement. L'évaluation par le Parlement européen sous la forme d'un rapport annuel, telle qu'elle est évoquée dans la proposition, est insuffisante ;
- Les enquêtes et les poursuites (et les condamnations) ayant lieu dans les États membres, celles-ci doivent être contrôlées démocratiquement par les organes des États membres en question ;
- Avec l'aide d'Eurojust et d'OLAF, les États membres n'ont pas besoin d'un PE pour procéder à des enquêtes et des poursuites portant sur des cas de fraudes au détriment du budget européen ;
- Le but poursuivi – une lutte efficace contre les fraudes au détriment du budget européen – peut également être réalisé sans atteinte à la souveraineté des États membres par la création d'un PE sous la forme proposée ci-dessous.

Contexte

Proposition de la Commission européenne

Le 17 juillet 2013, la Commission européenne a publié une proposition de règlement établissant le Parquet européen (ci-après : PE). Une autre proposition de règlement relatif à la réforme de l'agence européenne Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) et une communication relative à OLAF, l'Office européen de lutte antifraude[3], ont

[2] 33709-6
[3] COM(2013) 534, COM(2013) 535 et COM(2013) 533

été publiées à la même date. Cet ensemble de projets de législation donne corps à l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le traité de Lisbonne. Cet article prévoit la possibilité d'instituer un PE ayant la compétence de mener des enquêtes, d'engager des poursuites et de faire juger les auteurs et les complices d'infractions nuisant aux intérêts financiers de l'Union.

La Commission européenne propose la création d'un PE ayant la compétence exclusive (art. 11) de mener des enquêtes et d'engager des poursuites dans le cadre de fraudes au détriment de fonds européens (art. 4) et d'infractions étroitement liées à ces fraudes (art. 13), avec un procureur européen à la tête d'une organisation à la structure centralisée (art. 6), et ayant le pouvoir d'attribuer un ordre de priorité aux enquêtes portant sur des fraudes au détriment du budget européen (art. 11.).

Le fonctionnement du mécanisme de subsidiarité (« carton jaune »)

La Seconde Chambre, ainsi que treize autres parlements d'onze États membres de l'UE, ont exprimé leurs objections quant à la création d'un Parquet européen. La Commission européenne a d'abord répondu par une communication (novembre 2013). Celle-ci contient un certain nombre d'arguments expliquant le non-fondement des objections des parlements quant à la subsidiarité. Dans une lettre adressée à chaque parlement, la Commission européenne répond plus en détail aux objections des parlements, qui, selon la Commission européenne, ne concernent pas la subsidiarité et ne relèvent donc pas du champ d'application du mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Par cette position, la Commission semble s'écarter de son point de vue de 2009, selon lequel les limites du principe de subsidiarité sont extrêmement difficiles à définir[4].

La Seconde Chambre qualifie la réponse de la Commission de largement insuffisante. Contrairement à l'avis de la Commission européenne, les arguments avancés par la Seconde Chambre concernent bien la subsidiarité de la proposition. Le Traité laisse à la Commission européenne la possibilité d'ignorer l'avis d'un grand nombre de parlements. Il s'agit d'une option qui ne devrait être utilisée qu'en tout dernier recours. Elle n'a pas lieu d'être dans le cas d'objections légitimes exprimées par un grand nombre de parlements des États membres.

Les objections concernant la proportionnalité

Les compétences proposées ne sont pas clairement formulées et vont trop loin

La proposition de la Commission européenne contient beaucoup d'incertitudes quant au degré de compétence d'un PE. Les limites de la compétence d'intervenir en cas d'atteinte aux intérêts financiers de l'Union doivent être clairement définies. La proposition actuelle est une source de confusion entraînant des problèmes de compétences. Elle est contraire au

[4] Barroso (2009) D/2652

principe de la légalité. Il convient en outre de noter que la compétence implicite relative à d'autres infractions entraîne la possibilité d'une extension des compétences sans qu'il ne soit tenu compte de la disposition afférente du traité de Lisbonne. Ceci est contraire à la sécurité juridique. Les délits pouvant faire l'objet de poursuites par un PE doivent être clairement définis dans le règlement. La proposition ne prévoit aucun seuil réaliste limitant les enquêtes et les poursuites européennes aux cas où l'intervention d'un PE s'avère opportune.

Pour la Seconde Chambre, le rapport entre la compétence exclusive d'un PE, telle que proposée, et les efforts des États nationaux visant à engager des poursuites pénales pour fraudes au niveau national reste flou. Le fait que des États membres ne puissent plus lutter activement contre les fraudes au détriment du budget européen, même si leur intervention s'avère plus rapide, plus efficace et moins chère, paraît plutôt surprenant. La Seconde Chambre estime en outre que le pouvoir d'un PE d'imposer des enquêtes et poursuites européennes à des instances nationales pose problème dans la mesure où ce pouvoir peut avoir des conséquences néfastes pour les priorités nationales et l'examen, au niveau national, de la façon la plus efficace d'utiliser les moyens d'enquête. Cet aspect est également contraire au contrôle démocratique qui est exercé sur les priorités nationales. Le règlement accorde une place centrale à la coopération entre un PE et les autorités judiciaires nationales, mais aucune information n'est donnée quant à la façon dont d'éventuels conflits entre un PE et les autorités nationales doivent être résolus. Les limites dans lesquelles s'exerce la compétence du PE et la répartition des compétences entre le PE et les États membres restent floues.

La présidence grecque a publié le 17 mars 2014 sa propre proposition. Le modèle dont elle s'inspire est celui d'un collège. Chaque État membre envoie un procureur, qui mène les enquêtes et engage les poursuites. La Seconde Chambre estime que cette idée est intéressante, bien qu'elle soit consciente que la bureaucratie engendrée par un PE sous la forme d'un collège sera probablement plus lourde. L'avantage de cette proposition est qu'elle favorisera la visibilité du PE et que les décisions prises par le PE seront peut-être mieux acceptées.

Un parquet européen en dernier recours

La Seconde Chambre constate que les fraudes au détriment du budget européen sont généralement perpétrées au niveau national, régional ou local. Une lutte antifraude efficace dépend donc de la qualité de l'intervention au niveau correspondant. La Seconde Chambre estime qu'une utilisation optimale des mécanismes nationaux et européens existants, comprenant explicitement la suppression de ressources européennes, offre des possibilités certaines pour une lutte efficace des fraudes au détriment du budget européen.

La Seconde Chambre souligne tout d'abord l'importance d'une coopération poussée entre les organes d'enquêtes et de poursuites des États membres. Il serait souhaitable que la Commission européenne se tourne davantage vers l'amélioration et le renforcement de

l'indépendance, de l'efficacité et de l'efficience d'OLAF et d'Eurojust et favorise une meilleure coopération entre ces organes et les États membres. En tant que *sentinelle* antifraude, OLAF a un rôle crucial à jouer dans les enquêtes portant sur les fraudes au détriment du budget européen. OLAF doit donc conserver sa forme actuelle afin de continuer à informer les autorités judiciaires des États membres et un PE. Le démantèlement d'OLAF au profit d'un PE n'est pas souhaitable.

Une majorité de la Seconde Chambre estime qu'un PE, quelle qu'en soit la forme, peut avoir un rôle à jouer dans le cas de fraudes transfrontalières ou de fraudes perpétrées dans plusieurs États membres, à la demande ou non des États membres. Dans le cas où des poursuites ne sont pas engagées ou qu'elles n'aboutissent pas – manque de coopération, conflit ou négligence de la part des autorités nationales –, un PE pourrait avoir une plus-value si la coopération au sein d'Eurojust ne garantit pas des enquêtes et des poursuites communes. La tâche du PE pourrait alors être de contrôler les enquêtes et les poursuites dans les États membres, de formuler des conseils en ce sens et, en dernier recours, de mener des enquêtes et d'engager des poursuites si l'État membre n'intervient pas de façon adéquate. Le PE est donc un « dernier recours ». L'État membre est compétent à titre principal pour mener des enquêtes et engager des poursuites. Le PE n'entre en action que si l'État membre n'intervient pas. Le PE conseille et contrôle. Le modèle d'un collège représente, dans ce contexte, une alternative intéressante.

Selon une majorité de la Seconde Chambre, un Parquet européen pourrait jouer un rôle notable dans la lutte contre les fraudes au détriment du budget européen à condition qu'il n'entre en action qu'après épuisement de tous les autres recours. Cette proposition alternative répond au but poursuivi – une lutte efficace contre la fraude au détriment du budget européen – et répond aux objections d'un grand nombre de parlements quant à la subsidiarité.

Les aspects centraux de la proportionnalité

- La façon dont la proposition relative à un PE est formulée est trop vague ;
- La proposition fragilise OLAF et Eurojust au lieu de les renforcer ;
- OLAF ne doit pas être démantelé ;
- La lutte antifraude doit se jouer au niveau où ont lieu les fraudes (local, régional, national) ;
- Une compétence exclusive pour le PE n'est pas souhaitable, en particulier si l'État membre est disposé à s'occuper personnellement des enquêtes et des poursuites ;
- Les limites de la compétence exclusive sont floues ;
- Les compétences implicites formulées dans la proposition entraîneront un élargissement aléatoire et indésirable des compétences.

Proposition alternative

- La tâche de mener des enquêtes et d'engager des poursuites relève avant tout des États membres ;
- Un PE peut avoir une plus-value en tant qu'instance chargée de contrôler les efforts consentis par les États membres dans la lutte antifraude ;
- Un PE peut donner des conseils (sollicités ou non) aux autorités nationales pour améliorer l'efficacité des recherches et des poursuites en matière de fraudes au détriment du budget européen ;
- Eurojust assure la coopération entre les États membres ;
- Un PE ne peut avoir de plus-value que si la coopération au sein d'Eurojust s'avère insuffisante ou que l'intervention d'un PE est souhaitable en raison d'implications internationales ;
- OLAF doit être maintenu ;
- Le PE ne peut mener des enquêtes et engager des poursuites que si l'État membre n'intervient pas ou insuffisamment ;
- La compétence du PE n'est exclusive qu'en cas de défaillance de l'autorité nationale des États membres ;
- Les États membres peuvent éviter la compétence exclusive du PE en faisant le nécessaire, à savoir une approche rigoureuse des fraudes au détriment du budget européen ;
- Le modèle d'un collège est intéressant à condition d'examiner de près la charge bureaucratique accrue qui s'ensuit ;
- Ces changements répondent aux objections des parlements quant à la subsidiarité et permettent de réaliser le but poursuivi.

La Seconde Chambre demande à la Commission européenne de mener des concertations avec les parlements nationaux afin d'élaborer une proposition susceptible de générer un plus grand soutien de la part des représentants des citoyens européens. La Seconde Chambre appelle en outre le Conseil des Ministres et le Parlement européen à tenir compte, lors de l'examen de cette proposition européenne, des objections des parlements nationaux des États membres européens et des suggestions en vue d'une alternative formulées tant par la présidence grecque que par la Seconde Chambre dans le cadre de leurs débats. La Seconde Chambre invite les parlements nationaux des États membres à prendre en compte dans leurs délibérations l'alternative proposée, avec toute l'attention voulue, et à contribuer à l'élaboration d'une méthode efficace de lutte contre les fraudes au détriment du budget européen qui soit acceptable pour un grand nombre d'États membres, si pas tous. Bien entendu, les membres de la Seconde Chambre se réservent explicitement le droit d'examiner sur le fond l'éventuel résultat final.

La Haye, 11 avril 2014

Au nom de la Chambre des Représentants des États généraux

Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Ard van der Steur
Rapporteur Parquet européen