



Cellule d'analyse européenne

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL EUROPÉEN**

**Une Europe qui protège: une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen
aux infractions terroristes transfrontières**

COM(2018)641

12 septembre 2018

Résumé : Cette communication s'inscrit dans le cadre de la volonté de la Commission européenne de construire un espace de justice et de droits fondamentaux fondé sur la confiance mutuelle. Elle a été présentée lors de l'état de l'Union européenne 2018 et a également été l'une des contributions de la Commission à la réunion des dirigeants de l'UE à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018.

Contexte général

Le 15 juillet 2014, la Commission européenne a rendu public son programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique¹. Ce programme contenait dix priorités, dont " un espace de justice et de droits fondamentaux fondé sur la confiance mutuelle " (priorité 7). C'est dans ce cadre que s'inscrit la communication à l'examen.²

Le 28 avril 2015, la Commission a publié son programme en matière de sécurité³, qui vise 1) à améliorer la coopération entre les autorités nationales dans la lutte contre le terrorisme, le financement du terrorisme et d'autres formes de grande criminalité transfrontière et 2) à améliorer l'échange d'informations. Onze trains de mesures ont été publiés depuis lors⁴.

Actuellement, il n'est pas possible de poursuivre les infractions terroristes transfrontières au niveau de l'UE. Le Parquet européen (PE), créé en 2017, n'est en effet compétent que pour enquêter sur les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, les poursuivre et enfin en saisir la justice⁵.

Afin de combler cette lacune, la Commission préconise donc, dans la communication à l'examen, d'étendre les compétences du PE aux infractions terroristes transfrontières.

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_fr.pdf

² Source: Déclaration d'intention du président de la Commission, M. Juncker, au président du Parlement européen, M. Antonio Tajani, et au chancelier autrichien, M. Sebastian Kurz.

³ COM(2015)185.

⁴ Voir <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/fact-sheets> et nos fiches d'analyse.

⁵ L'acte constitutif du PE, Règlement (UE) 2017/1939, est entré en vigueur le 20 novembre 2017, avec dans l'intervalle 22 États membres de l'Union européenne participants, dont la Belgique. L'objectif est rendre le PE pleinement opérationnel fin 2020.

Contenu

Le Parquet européen renforcé devrait être en mesure de :

➤ Mener une politique cohérente en matière d'enquêtes et de poursuites grâce à un réseau de procureurs délégués dans les États membres ;
➤ <i>Mettre en lien et poursuivre conjointement des affaires connexes liées au terrorisme ;</i>
➤ Ordonner des enquêtes ;
➤ <i>Assurer la collecte de preuves en temps utile ;</i>
➤ Charger les autorités nationales de récolter de manière proactive des informations relatives à des infractions terroristes et de les partager avec Eurojust et Europol ;
➤ <i>Veiller à ce que les modalités de collecte des informations demeurent confidentielles et que des codes clairs soient convenus aux fins du traitement des informations utilisées par le Parquet européen ;</i>
➤ Mener des enquêtes dans différents États membres, ce qui permettra par exemple de geler et de saisir rapidement des avoirs et d'ordonner des arrestations dans l'ensemble de l'UE ;
➤ <i>Veiller à ce que toutes les autorités concernées puissent accéder en temps utile aux informations dont elles ont besoin ;</i>
➤ Engager des poursuites cohérentes et efficaces pour les infractions terroristes, en tenant compte des intérêts de tous les États membres concernés et de l'Union dans son ensemble ;
➤ <i>Examiner les questions de compétence sur la base de critères objectifs, ce qui peut aider à déterminer l'endroit où une affaire doit être portée en justice.</i>

Cet élargissement de compétences entraînerait (1) une modification des traités, plus spécifiquement une modification de l'article 86, alinéas 1^{er} et 2, du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)⁶ et (2) une modification du règlement relatif au Parquet européen (règlement (UE) 2017/1939) et nécessiterait (3) une modification du règlement Europol (règlement (EU) 2016/794).

Il ressort enfin aussi de la communication qu'en cette matière, il n'y aurait plus de place, selon la Commission, pour une « coopération renforcée » entre les États membres, ce qui veut dire qu'un État membre soit participerait au Parquet européen renforcé dans son ensemble, soit n'y participerait pas du tout.

Réactions

- Lors de la réunion du Conseil Affaires générales du 16 octobre 2018, trois groupes d'États membres se sont profilés en ce qui concerne le renforcement du Parquet européen : 1) les partisans ; 2) les opposants, qui craignent une perte de souveraineté nationale, et 3) les États membres qui estiment qu'il faut reporter l'élargissement des compétences au-delà de 2020, date de l'entrée en fonction du Parquet européen.⁷

⁶ Voir l'annexe au document COM(2018)641.

⁷ Source: *Bulletin Quotidien Europe*, n°. 12119, du 18 octobre 2018, page 4.

- Le *Bundesrat* allemand estime qu'il faut reporter l'élargissement jusqu'au moment où il apparaîtra clairement dans quelle mesure le Parquet européen est efficace, ce qui ne sera possible qu'après 2020. Un élargissement des compétences du Parquet européen ne peut en outre pas conduire à une érosion de compétences nationales. Enfin, le *Bundesrat* estime qu'il n'apparaît pas clairement pour quelles infractions précisément le Parquet fédéral pourra intervenir.⁸

Suivi au sein des commissions de la Chambre

La présente fiche est envoyée :

- à la commission Intérieur ;
- à la commission Justice ;
- au Comité d'avis fédéral pour les questions européennes.

Pour plus d'informations

Le document et son annexe peuvent être consultés aux adresses suivantes :

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/FR/COM-2018-641-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/FR/COM-2018-641-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

Termes Eurovoc

<i>ministère public – terrorisme - compétence institutionnelle (UE) - coopération judiciaire pénale (UE) - initiative de l'UE - organisme de l'UE</i>

Rédaction : Katrien Joos, conseillère adjointe – tél. 02/549.81.64 – 14 novembre 2018 – katrien.joos@lachambre.be

⁸ Source : <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20180641/debra.do>.



Europese Analysecel

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE EUROPESE RAAD

Een Europa dat bescherming biedt: een initiatief om de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie uit te breiden tot grensoverschrijdende terroristische misdrijven

COM(2018)641

12 september 2018

***Samenvatting:** Deze mededeling kadert in het streven van de Europese Commissie naar een op wederzijds vertrouwen gebaseerde ruimte van recht en grondrechten. Zij werd voorgesteld naar aanleiding van de State of the European Union 2018 en was ook een van de bijdragen van de Commissie aan de bijeenkomst van EU-leiders in Salzburg op 19 en 20 september 2018.*

Achtergrond

Op 15 juli 2014 maakte de Europese Commissie haar agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering bekend.¹ Deze agenda bevatte tien prioriteiten, onder meer “een op wederzijds vertrouwen gebaseerde ruimte van recht en grondrechten” (prioriteit 7). Het is onder die noemer dat de voorliggende mededeling valt.²

Op 28 april 2015 publiceerde de Commissie haar Veiligheidsagenda³, gericht op 1) een betere samenwerking tussen de nationale autoriteiten bij de bestrijding van terrorisme, terrorismefinanciering en andere vormen van ernstige grensoverschrijdende criminaliteit en 2) betere informatie-uitwisseling. Sedertdien verschenen er al elf implementatiepakketten⁴.

Het is momenteel niet mogelijk grensoverschrijdende terroristische misdrijven op EU-niveau te vervolgen. Het in 2017 opgerichte Europees Openbaar Ministerie (EOM) is immers alleen bevoegd om onderzoek in te stellen naar strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, deze te vervolgen en ten slotte voor de rechter te brengen⁵.

Om de bovenvermelde lacune weg te werken, breekt de Commissie in de voorliggende mededeling dan ook een lans voor een uitbreiding van de bevoegdheden van het EOM tot grensoverschrijdende terroristische misdrijven.

Inhoud

Het versterkte EOM zou in staat moeten zijn om:

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_nl.pdf.

² Bron: Intentieverklaring van Commissievoorzitter Juncker aan Europees Parlementsvoorzitter Antonio Tajani en Oostenrijks kanselier Sebastian Kurz.

³ COM(2015)185.

⁴ Zie https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/fact-sheets_en en onze analysefiches.

⁵ Het oprichtingsbesluit van het EOM, Verordening (EU) 2017/1939, is op 20 november 2017 in werking getreden, met ondertussen 22 deelnemende EU-lidstaten, waaronder België. Het is de bedoeling dat het EOM eind 2020 volledig operationeel is.

➤ Een coherent opsporings- en vervolgingsbeleid te voeren dankzij een netwerk van gedelegeerd procureurs in de lidstaten;
➤ <i>Gerelateerde terreurzaken samen te voegen en samen te vervolgen;</i>
➤ Onderzoeken te gelasten;
➤ <i>De tijdige verzameling van bewijsmateriaal te verzekeren;</i>
➤ De nationale autoriteiten te gelasten op proactieve wijze informatie over terroristische misdrijven te verzamelen en te delen met Eurojust en Europol;
➤ <i>Ervoor te zorgen dat de wijze waarop informatie wordt verzameld vertrouwelijk blijft en dat codes worden overeengekomen voor door het EOM gebruikte informatie;</i>
➤ Onderzoeken te leiden in verschillende lidstaten, waardoor een snelle bevrozing en inbeslagneming van activa mogelijk wordt, alsook in de EU aanhoudingen te bevelen;
➤ <i>Ervoor te zorgen dat alle betrokken autoriteiten tijdig toegang krijgen tot de informatie die zij nodig hebben;</i>
➤ Te zorgen voor een coherente en doeltreffende vervolging van terroristische misdrijven, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van alle betrokken lidstaten en de EU als geheel;
➤ <i>Bevoegdheidskwesties aan te pakken op basis van objectieve criteria, hetgeen kan helpen beslissen in welke lidstaat een zaak voor de rechter moet worden gebracht.</i>

Deze uitbreiding van bevoegdheden zou 1) een verdragswijziging meebrengen, met name artikel 86, eerste en tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU)⁶; 2) een wijziging van de EOM-verordening (EU) 2017/1939 tot gevolg hebben en 3) tot een wijziging van de Europolverordening (EU) 2016/794 nopen.

Uit de mededeling komt ten slotte ook naar voren dat er voor de Commissie in dezen geen ruimte meer zou zijn voor ‘versterkte samenwerking’ tussen de lidstaten. Dat wil zeggen dat een lidstaat ofwel meedoet aan het versterkte EOM in zijn geheel ofwel helemaal niet.

Reacties

- Op de vergadering van de Raad Algemene Zaken van 16 oktober 2018 tekenden er zich met betrekking tot de versterking van het EOM drie groepen lidstaten af: 1) de voorstanders; 2) de tegenstanders, die vrezen voor een verlies van nationale soevereiniteit en 3) de lidstaten die vinden dat er met een uitbreiding van bevoegdheden moet worden gewacht tot na 2020, datum van de inwerkingtreding van het EOM.⁷
- De Duitse Bundesrat is van oordeel dat met een uitbreiding moet worden gewacht tot duidelijk is geworden hoe efficiënt het EOM is, en dat kan pas na 2020. Een uitbreiding van de bevoegdheden van het EOM mag voorts niet leiden tot een erosie van nationale bevoegdheden. Ten slotte is het voor de Bundesrat niet duidelijk voor welke misdrijven het EOM precies zal mogen optreden.⁸

Opvolging in de Kamercommissies

⁶ Zie de bijlage bij COM(2018)641.

⁷ Bron: *Bulletin Quotidien Europe*, nr. 12119, van 18 oktober 2018, blz. 4.

⁸ Bron: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20180641/debra.do>.

Deze fiche wordt gezonden naar:

- de commissie voor de Binnenlandse Zaken;
- de commissie voor de Justitie;
- het federaal adviescomité voor de Europese Aangelegenheden.

Voor meer informatie

Het document en zijn bijlage kunt u raadplegen op:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-641-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-641-F1-NL-ANNEX-1-PART-1.PDF>

Eurovoc-termen

<i>openbaar ministerie - terrorisme - institutionele bevoegdheid (EU) - justitiële samenwerking in strafzaken (EU) - initiatief van de EU - EU-instantie</i>
--

Redactie: Katrien Joos, adjunct-adviseur – tel. 02 549 81 64 – 14 november 2018 – katrien.joos@dekamer.be