



DIRECTION DES  
RESSOURCES HUMAINES  
ET DE LA FORMATION

**CONCOURS D'ADMINISTRATEUR DU SÉNAT  
2013-2014**

**Épreuve d'admissibilité**

**ÉPREUVE SUR DOSSIER À OPTION :  
DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note destinée à vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème de droit de l'Union européenne et à apprécier concrètement les connaissances acquises

*(durée 4 heures - coefficient 4)*



## ÉNONCÉ

La Commission européenne a présenté, le 17 juillet 2013, une proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen. Administrateur(trice) au service de la commission des Affaires européennes, vous êtes chargé(e) à la demande d'un sénateur de rédiger une note de synthèse ne dépassant pas 6 pages environ sur le Parquet européen.

1°) Après avoir rappelé les enjeux de la création du Parquet européen, vous vous attacherez à répondre aux questions suivantes :

- quelles formes pourrait revêtir le Parquet européen ?
- quels devraient être ses moyens d'action et à quels contrôles devrait-il être soumis ?

2°) Le sénateur souhaitant intervenir dans le débat pour manifester son opposition à la création du Parquet européen, il vous demande de lui rappeler les moyens d'action des Parlements nationaux sur le processus de décision européen et de lui rédiger une courte proposition de résolution européenne à cet effet.



## LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

<b>Document 1</b>	Articles 88-1, 88-4 et 88-6 de la Constitution du 4 octobre 1958	Page 7
<b>Document 2</b>	Code de procédure pénale : articles 31 à 33, 695-2 à 695-3, 695-4 à 695-7 et 695-8 à 695-9	Page 9
<b>Document 3-1</b>	Articles 2, 3, 4, 5, 6, 12 et 20 du traité sur l'Union européenne	Page 15
<b>Document 3-2</b>	Articles 70, 76, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 310, 325 et 329 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne	Page 19
<b>Document 4</b>	Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne	Page 25
<b>Document 5</b>	Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité	Page 29
<b>Document 6</b>	Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen, 17 juillet 2013 ( <i>extraits</i> )	Page 33
<b>Document 7</b>	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), 17 juillet 2013 ( <i>extraits</i> )	Page 47
<b>Document 8</b>	Arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 1989, Commission des Communautés européennes contre République hellénique ( <i>extraits</i> )	Page 55
<b>Document 9</b>	Arrêt du Tribunal (quatrième chambre), 4 octobre 2006 – Tillack c/ Commission ( <i>extraits</i> )	Page 61
<b>Document 10</b>	Rapport annuel de l'OLAF pour 2011 – communiqué de presse OLAF du 3 juillet 2012	Page 69
<b>Document 11</b>	« <i>Réflexions sur l'institution d'un Parquet européen</i> », Conseil d'État, La Documentation française, 24 février 2011 ( <i>extraits</i> )	Page 71
<b>Document 12</b>	Rapport d'information n° 203 (2012-2013) fait au nom de la commission des Affaires européennes du Sénat sur la création d'un Parquet européen, par Mlle Sophie Joissains, sénateur ( <i>extraits</i> )	Page 79
<b>Document 13</b>	Rapport d'information n° 3608 (2011) déposé par la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale sur la création du Parquet européen, par M. Guy Geoffroy et Mme Marietta Karamanli, députés ( <i>extraits</i> )	Page 87
<b>Document 14</b>	« <i>Droit parlementaire</i> », Pierre Avril et Jean Gicquel, Montchrestien (2010, 4ème édition) ( <i>extraits</i> )	Page 99
<b>Document 15</b>	Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus de décision européen ( <i>extraits</i> )	Page 103

<b>Document 16</b>	Résolution européenne sur la création du Parquet européen, Assemblée nationale, 14 août 2011	Page 107
<b>Document 17</b>	Résolution européenne sur la création d'un Parquet européen, Sénat, 15 janvier 2013	Page 109
<b>Document 18</b>	Résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement portant création du Parquet européen, Sénat, 28 octobre 2013	Page 111
<b>Document 19</b>	« " Carton jaune " contre le parquet européen, la Commission tempère », par Nathalie Vandystadt, <i>Europolitique</i> , 30 octobre 2013	Page 113

*N.B. : Reproductions effectuées par la direction des Ressources et de la Formation du Sénat avec l'autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie (20 rue des Grands Augustins - 75006 PARIS).*

**Article 88-1, 88-4 et 88-6 de la Constitution du 4 octobre 1958**

**TITRE XV  
DE L'UNION EUROPÉENNE**

**Article 88-1**

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

(...)

**Article 88-4**

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

(...)

**Article 88-6**

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le Président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

(...)



**Code de procédure pénale :**  
**articles 31 à 33, 695-2 à 695-3, 695-4 à 695-7 et 695-8 à 695-9**

**Partie législative**

**Livre I<sup>er</sup>** : De la conduite de la politique pénale, de l'exercice de l'action publique et de l'instruction

- **Titre I<sup>er</sup>** : Des autorités chargées de la conduite de la politique pénale, de l'action publique et de l'instruction
  - **Chapitre II** : Du ministère public

**Section 1 : Dispositions générales**

**Article 31**

*Modifié par LOI n° 2013-669 du 25 juillet 2013 - art. 3*

Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu.

**Article 32**

Il est représenté auprès de chaque juridiction répressive.

Il assiste aux débats des juridictions de jugement ; toutes les décisions sont prononcées en sa présence.

Il assure l'exécution des décisions de justice.

**Article 33**

Il est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 36, 37 et 44. Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice.

(...)

**Livre IV** : De quelques procédures particulières

- **Titre X** : De l'entraide judiciaire internationale
  - **Chapitre II** : Dispositions propres à l'entraide entre la France et les autres États membres de l'Union européenne

**Section 2 : Des équipes communes d'enquête**

**Article 695-2**

*Créé par Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 - art. 17 JORF 10 mars 2004*

Avec l'accord préalable du ministre de la justice et le consentement du ou des autres États membres concernés, l'autorité judiciaire compétente peut créer une équipe commune d'enquête, soit lorsqu'il y a lieu d'effectuer, dans le cadre d'une procédure française, des enquêtes complexes impliquant la mobilisation d'importants moyens et qui concernent

d'autres États membres, soit lorsque plusieurs États membres effectuent des enquêtes relatives à des infractions exigeant une action coordonnée et concertée entre les États membres concernés.

Les agents étrangers détachés par un autre État membre auprès d'une équipe commune d'enquête, dans la limite des attributions attachées à leur statut, peuvent, sous la direction de l'autorité judiciaire compétente, avoir pour mission, le cas échéant, sur toute l'étendue du territoire national :

1° De constater tous crimes, délits ou contraventions et d'en dresser procès-verbal, au besoin dans les formes prévues par le droit de leur État ;

2° De recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toute personne susceptible de fournir des renseignements sur les faits en cause, au besoin dans les formes prévues par le droit de leur État ;

3° De seconder les officiers de police judiciaire français dans l'exercice de leurs fonctions ;

4° De procéder à des surveillances et, s'ils sont spécialement habilités à cette fin, à des infiltrations, dans les conditions prévues aux articles 706-81 et suivants et sans qu'il soit nécessaire de faire application des dispositions des articles 694-7 et 694-8.

Les agents étrangers détachés auprès d'une équipe commune d'enquête peuvent exercer ces missions, sous réserve du consentement de l'État membre ayant procédé à leur détachement.

Ces agents n'interviennent que dans les opérations pour lesquelles ils ont été désignés. Aucun des pouvoirs propres de l'officier de police judiciaire français, responsable de l'équipe, ne peut leur être délégué.

Un original des procès-verbaux qu'ils ont établis et qui doit être rédigé ou traduit en langue française est versé à la procédure française.

#### **Article 695-3**

*Créé par Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 - art. 17 JORF 10 mars 2004*

Dans le cadre de l'équipe commune d'enquête, les officiers et agents de police judiciaire français détachés auprès d'une équipe commune d'enquête peuvent procéder aux opérations prescrites par le responsable d'équipe, sur toute l'étendue du territoire de l'État où ils interviennent, dans la limite des pouvoirs qui leur sont reconnus par le présent code.

Leurs missions sont définies par l'autorité de l'Etat membre compétente pour diriger l'équipe commune d'enquête sur le territoire duquel l'équipe intervient.

Ils peuvent recevoir les déclarations et constater les infractions dans les formes prévues par le présent code, sous réserve de l'accord de l'État sur le territoire duquel ils interviennent.

### **Section 3 : De l'unité Eurojust**

#### **Article 695-4**

*Modifié par LOI n° 2013-711 du 5 août 2013 - art. 9*

Conformément à la décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, l'unité Eurojust, organe de l'Union européenne doté de la personnalité juridique agissant en tant que collègue ou par l'intermédiaire du membre national, est chargée de promouvoir et d'améliorer la coordination et la coopération entre les autorités compétentes des États membres de l'Union européenne dans toutes les enquêtes et poursuites relevant de sa compétence.

L'unité Eurojust peut également, avec l'accord des États membres concernés :

1° Coordonner l'exécution des demandes d'entraide judiciaire émises par un État non membre de l'Union européenne lorsque ces demandes se rattachent à des investigations portant sur les mêmes faits et doivent être exécutées dans deux États membres au moins ;

2° Faciliter l'exécution des demandes d'entraide judiciaire devant être exécutées dans un État non membre de l'Union européenne lorsqu'elles se rattachent à des investigations portant sur les mêmes faits et émanent d'au moins deux États membres.

#### **Article 695-5**

*Modifié par LOI n° 2013-711 du 5 août 2013 - art. 9*

L'unité Eurojust, agissant par l'intermédiaire du membre national ou en tant que collègue, peut :

1° Informer le procureur général des infractions dont elle a connaissance et lui demander de faire procéder à une enquête ou de faire engager des poursuites ;

2° Demander au procureur général de dénoncer ou de faire dénoncer des infractions aux autorités compétentes d'un autre État membre de l'Union européenne ;

3° Demander au procureur général de faire mettre en place une équipe commune d'enquête ;

4° Demander au procureur général ou au juge d'instruction de lui communiquer les informations issues de procédures judiciaires qui sont nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

L'unité Eurojust agissant par l'intermédiaire du membre national peut, en outre, demander au procureur général de faire prendre toute mesure d'investigation particulière ou toute autre mesure justifiée par les investigations ou les poursuites.

#### **Article 695-5-1**

*Créé par LOI n° 2013-711 du 5 août 2013 - art. 9*

L'unité Eurojust, agissant en tant que collègue, peut adresser au procureur général ou au juge d'instruction un avis écrit et motivé sur la manière de résoudre un conflit de compétences ou sur des difficultés ou refus récurrents rencontrés dans l'exécution de demandes présentées ou de décisions prises en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle.

Le procureur général ou le juge d'instruction peuvent faire état auprès du collège d'Eurojust des difficultés ou refus mentionnés au premier alinéa et solliciter de celui-ci qu'il rende un avis écrit et motivé à ce sujet.

#### **Article 695-6**

*Modifié par LOI n° 2013-711 du 5 août 2013 - art. 9*

Lorsque le procureur général ou le juge d'instruction saisi ne donne pas suite à une demande ou à un avis de l'unité Eurojust, il l'informe dans les meilleurs délais de la décision intervenue et de ses motifs.

Toutefois, cette motivation n'est pas obligatoire lorsqu'elle peut porter atteinte à la sécurité de la Nation ou compromettre la sécurité d'une personne.

#### **Article 695-7**

*Modifié par LOI n°2013-711 du 5 août 2013 - art. 9*

Lorsqu'une demande présentée ou une décision prise en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'un instrument mettant en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle nécessite, en vue d'une exécution coordonnée, l'intervention de l'unité Eurojust, celle-ci peut en assurer la transmission aux autorités requises par l'intermédiaire du membre national intéressé.

En cas d'urgence, la demande de coopération peut être adressée au dispositif permanent de coordination d'Eurojust.

#### **Section 4 : Du membre national d'Eurojust**

#### **Article 695-8**

*Modifié par LOI n° 2013-711 du 5 août 2013 - art. 10*

Le membre national est un magistrat hors hiérarchie mis à disposition de l'unité Eurojust pour une durée de quatre ans par arrêté du ministre de la justice.

Le ministre de la justice peut lui adresser des instructions dans les conditions fixées par l'article 30.

#### **Article 695-8-1**

*Créé par LOI n°2013-711 du 5 août 2013 - art. 10*

Pour les nécessités liées à l'accomplissement de sa mission, le membre national de l'unité Eurojust a accès, dans les mêmes conditions que les magistrats du ministère public, aux données contenues dans tout traitement automatisé de données à caractère personnel.

#### **Article 695-8-2**

*Créé par LOI n°2013-711 du 5 août 2013 - art. 10*

I. — Le membre national est informé par le procureur général, le procureur de la République ou le juge d'instruction des investigations ou procédures en cours ainsi que des condamnations relatives à des affaires susceptibles d'entrer dans le champ de compétence d'Eurojust lorsqu'elles ont donné lieu ou sont de nature à donner lieu à la transmission à au moins deux États membres de demandes ou de décisions en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle et lorsque l'une des conditions suivantes est remplie :

1° Ces investigations, procédures ou condamnations portent sur une infraction punissable, dans l'un au moins des États membres concernés, d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté égale ou supérieure à cinq ans et qui entre dans l'une des catégories suivantes :

- a) Traite des êtres humains ;
- b) Exploitation sexuelle des enfants et pédopornographie ;
- c) Trafic de drogue ;
- d) Trafic d'armes à feu, de leurs éléments et munitions ;
- e) Corruption ;
- f) Fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne ;
- g) Contrefaçon de l'euro ;
- h) Blanchiment de capitaux ;
- i) Attaques visant les systèmes d'information ;

2° Les éléments du dossier font apparaître l'implication d'une organisation criminelle ;

3° Les éléments du dossier font apparaître que, par leur ampleur ou leur incidence transfrontalière, les faits sont susceptibles d'affecter gravement l'Union européenne ou de concerner des États membres autres que ceux directement impliqués.

Le membre national est, en outre, informé par le procureur général, le procureur de la République ou le juge d'instruction des investigations, des procédures et des condamnations relatives aux infractions terroristes qui intéressent, ou sont susceptibles d'intéresser, au moins un autre État membre.

II. — Le membre national est également informé par le procureur général, le procureur de la République ou le juge d'instruction :

1° De la mise en place des équipes communes d'enquête et des résultats de leurs travaux ;

2° De la mise en œuvre d'une mesure de surveillance de l'acheminement ou du transport des objets, biens ou produits tirés de la commission d'une ou plusieurs infractions ou servant à les commettre lorsque la mesure concerne au moins trois États, dont au moins deux États membres ;

3° Des conflits de compétences avec un autre État membre et des difficultés ou refus récurrents d'exécution de demandes présentées ou de décisions prises en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle.

III. — Le procureur général, le procureur de la République ou le juge d'instruction n'est pas tenu de communiquer à l'unité Eurojust les informations mentionnées aux I et II lorsque cette communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité de la Nation ou à compromettre la sécurité d'une personne.

#### **Article 695-8-3**

*Créé par LOI n° 2013-711 du 5 août 2013 - art. 10*

Le membre national est compétent pour recevoir et transmettre au procureur général compétent des informations relatives aux enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude dont il est destinataire.

#### **Article 695-8-4**

*Créé par LOI n° 2013-711 du 5 août 2013 - art. 10*

En qualité d'autorité nationale compétente, le membre national peut recevoir et transmettre, selon le cas, aux autorités compétentes des autres États membres ou aux autorités judiciaires françaises toutes demandes présentées ou toutes décisions prises par les unes ou les autres en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle. Il peut assurer le suivi de ces demandes et décisions et en faciliter l'exécution. Lorsqu'il fait usage de ces prérogatives, le membre national en avise dans les plus brefs délais l'autorité judiciaire compétente.

Lorsqu'une demande ou une décision en matière de coopération judiciaire a fait l'objet, de la part des autorités judiciaires françaises, d'une exécution partielle ou insuffisante, le membre national peut demander à ces autorités l'accomplissement des mesures complémentaires qui lui paraissent nécessaires.

### **Article 695-8-5**

*Créé par LOI n°2013-711 du 5 août 2013 - art. 10*

I. — Le membre national peut, en qualité d'autorité nationale, à la demande ou avec l'autorisation de l'autorité judiciaire compétente, présenter des demandes ou prendre des décisions en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle.

La demande ou l'autorisation de l'autorité judiciaire compétente prévue au premier alinéa du présent I est écrite et ne peut porter que sur un ou plusieurs actes déterminés. Dès l'exécution de l'acte mentionné dans la demande ou l'autorisation, le membre national en informe cette autorité et lui adresse les pièces d'exécution, en original ou en copie selon la décision de celle-ci.

À tout moment, l'exécution de l'acte peut être interrompue par l'autorité judiciaire l'ayant demandé ou autorisé.

II. — Le membre national peut proposer au procureur général ou au procureur de la République de procéder aux actes suivants ou de requérir qu'il y soit procédé :

1° Actes nécessaires à l'exécution des demandes présentées ou des décisions prises en matière de coopération judiciaire par un autre État membre en application, notamment, d'instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle ;

2° Actes d'investigation qui ont été considérés, à l'issue d'une réunion de coordination organisée par l'unité Eurojust, comme nécessaires pour l'efficacité d'investigations conduites sur le territoire de plusieurs États membres ;

3° Opérations de surveillance de l'acheminement ou du transport des objets, biens ou produits tirés de la commission d'une ou plusieurs infractions ou servant à les commettre.

Le représentant du ministère public fait connaître, dans les meilleurs délais, au membre national la suite qu'il entend donner à sa proposition.

### **Article 695-9**

*Modifié par LOI n°2013-711 du 5 août 2013 - art. 10*

Avec l'accord de l'autorité judiciaire compétente, le membre national peut participer, en tant que représentant d'Eurojust, à la mise en place et au fonctionnement des équipes communes d'enquête. Il est invité à y participer lorsque l'équipe commune d'enquête bénéficie d'un financement de l'Union européenne.

**Articles 2, 3, 4, 5, 6, 12 et 20 du traité sur l'Union européenne**

**TITRE I  
DISPOSITIONS COMMUNES**

(...)

**Article 2**

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

**Article 3**

*(ex-article 2 TUE)*

1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.
2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.
3. L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.  
Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.  
Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.  
Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.
4. L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro.
5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.
6. L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités.

#### **Article 4**

1. Conformément à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

2. L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

3. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

#### **Article 5**

*(ex-article 5 TCE)*

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

#### **Article 6**

*(ex-article 6 TUE)*

1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions.

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

(...)

## **TITRE II**

### **DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRINCIPES DÉMOCRATIQUES**

(...)

#### **Article 12**

Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union :

a) en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ;

b) en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

c) en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 88 et 85 dudit traité ;

d) en prenant part aux procédures de révision des traités, conformément à l'article 48 du présent traité ;

e) en étant informés des demandes d'adhésion à l'Union, conformément à l'article 49 du présent traité ;

f) en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

(...)

## **TITRE IV**

### **DISPOSITIONS SUR LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES**

#### **Article 20**

*(ex-articles 27 A à 27 E, 40 à 40 B et 43 à 45 TUE et ex-articles 11 et 11 A TCE)*

1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées des traités, dans les

limites et selon les modalités prévues au présent article, ainsi qu'aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tout moment à tous les États membres, conformément à l'article 328 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. La décision autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf États membres y participent. Le Conseil statue conformément à la procédure prévue à l'article 329 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3. Tous les membres du Conseil peuvent participer à ses délibérations, mais seuls les membres du Conseil représentant les États membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote. Les modalités de vote sont prévues à l'article 330 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne lient que les États membres participants. Ils ne sont pas considérés comme un acquis devant être accepté par les États candidats à l'adhésion à l'Union.



**Articles 70, 76, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 310, 325 et 329 du traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne**

**TITRE V  
L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE**

*CHAPITRE 1  
DISPOSITIONS GÉNÉRALES*

(...)

**Article 70**

Sans préjudice des articles 258, 259 et 260, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au présent titre, en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de cette évaluation.

(...)

**Article 76**

Les actes visés aux chapitres 4 et 5, ainsi que les mesures visées à l'article 74 qui assurent une coopération administrative dans les domaines visés à ces chapitres, sont adoptés :

- a) sur proposition de la Commission, ou
- b) sur initiative d'un quart des États membres.

(...)

*CHAPITRE 4  
COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE*

**Article 82**

*(ex-article 31 TUE)*

1. La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et inclut le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les domaines visés au paragraphe 2 et à l'article 83.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures visant :

- a) à établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires ;
- b) à prévenir et à résoudre les conflits de compétence entre les États membres ;
- c) à soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice ;
- d) à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions.

2. Dans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales. Ces règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres.

Elles portent sur :

- a) l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États membres ;
- b) les droits des personnes dans la procédure pénale ;
- c) les droits des victimes de la criminalité ;
- d) d'autres éléments spécifiques de la procédure pénale, que le Conseil aura identifiés préalablement par une décision; pour l'adoption de cette décision, le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

L'adoption des règles minimales visées au présent paragraphe n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes.

3. Lorsqu'un membre du Conseil estime qu'un projet de directive visée au paragraphe 2 porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, la procédure législative ordinaire est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire.

Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de directive concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité est réputée accordée et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent.

### **Article 83** *(ex-article 31 TUE)*

1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes.

Ces domaines de criminalité sont les suivants: le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.

En fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés au présent paragraphe. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

2. Lorsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation, des directives peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné. Ces directives sont adoptées selon une procédure

législative ordinaire ou spéciale identique à celle utilisée pour l'adoption des mesures d'harmonisation en question, sans préjudice de l'article 76.

3. Lorsqu'un membre du Conseil estime qu'un projet de directive visée au paragraphe 1 ou 2 porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, la procédure législative ordinaire est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire.

Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de directive concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité est réputée accordée et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent.

#### **Article 84**

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres dans le domaine de la prévention du crime, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

#### **Article 85**

*(ex-article 31 TUE)*

1. La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol.

À cet égard, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre :

- a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;
- b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ;
- c) le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen.

Ces règlements fixent également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.

2. Dans le cadre des poursuites visées au paragraphe 1, et sans préjudice de l'article 86, les actes officiels de procédure judiciaire sont accomplis par les agents nationaux compétents.

#### **Article 86**

1. Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

En l'absence d'unanimité, un groupe composé d'au moins neuf États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil pour adoption.

Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de règlement concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité, est réputée accordée et les dispositions sur la coopération renforcée s'appliquent.

2. Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par le règlement prévu au paragraphe 1. Il exerce devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions.

3. Les règlements visés au paragraphe 1 fixent le statut du Parquet européen, les conditions d'exercice de ses fonctions, les règles de procédure applicables à ses activités, ainsi que celles gouvernant l'admissibilité des preuves, et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'il arrête dans l'exercice de ses fonctions.

4. Le Conseil européen peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision modifiant le paragraphe 1 afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière et modifiant en conséquence le paragraphe 2 en ce qui concerne les auteurs et les complices de crimes graves affectant plusieurs États membres. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen et après consultation de la Commission.

(...)

## *CHAPITRE 5 COOPÉRATION POLICIÈRE*

(...)

### **Article 88** *(ex-article 30 TUE)*

1. La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci.

2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Ces tâches peuvent comprendre :

- a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers ;
- b) la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust.

Ces règlements fixent également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.

3. Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.

(...)

## **TITRE II DISPOSITIONS FINANCIÈRES**

### **Article 310** *(ex-article 268 TCE)*

1. Toutes les recettes et les dépenses de l'Union doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.

Le budget annuel de l'Union est établi par le Parlement européen et le Conseil conformément à l'article 314.

Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.

2. Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée de l'exercice budgétaire annuel en conformité avec le règlement visé à l'article 322.

3. L'exécution de dépenses inscrites au budget requiert l'adoption préalable d'un acte juridiquement contraignant de l'Union qui donne un fondement juridique à son action et à l'exécution de la dépense correspondante en conformité avec le règlement visé à l'article 322, sauf exceptions prévues par celui-ci.

4. En vue d'assurer la discipline budgétaire, l'Union n'adopte pas d'actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que les dépenses découlant de ces actes peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union et dans le respect du cadre financier pluriannuel visé à l'article 312.

5. Le budget est exécuté conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres et l'Union coopèrent pour que les crédits inscrits au budget soient utilisés conformément à ce principe.

6. L'Union et les États membres, conformément à l'article 325, combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

(...)

## **CHAPITRE 6 LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE**

### **Article 325** *(ex-article 280 TCE)*

1. L'Union et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.

3. Sans préjudice d'autres dispositions des traités, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de l'Union contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.

4. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent, 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 l'Union et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.

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.

### **TITRE III COOPÉRATIONS RENFORCÉES**

(...)

#### **Article 329**

*(ex-articles 27 A à 27 E, 40 à 40 B et 43 à 45 TUE et ex-articles 11 et 11 A TCE)*

1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans l'un des domaines visés par les traités, à l'exception des domaines de compétence exclusive et de la politique étrangère et de sécurité commune, adressent une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée envisagée. La Commission peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si elle ne soumet pas de proposition, la Commission en communique les raisons aux États membres concernés.

L'autorisation de procéder à une coopération renforcée visée au premier alinéa est accordée par le Conseil, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.

2. La demande des États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune est adressée au Conseil. Elle est transmise au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui donne son avis sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, ainsi qu'à la Commission, qui donne son avis, notamment sur la cohérence de la coopération renforcée envisagée avec les autres politiques de l'Union. Elle est également transmise au Parlement européen pour information.

L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision du Conseil, statuant à l'unanimité.

**PROTOCOLE n° 1**  
**SUR LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX DANS L'UNION**  
**EUROPÉENNE**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

RAPPELANT que la manière dont les parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union européenne relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre,

DÉSIREUSES d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les projets d'actes législatifs de l'Union européenne ainsi que sur d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique :

**TITRE I**  
**INFORMATIONS DESTINÉES AUX PARLEMENTS NATIONAUX**

**Article premier**

Les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux lors de leur publication. La Commission transmet également aux parlements nationaux le programme législatif annuel ainsi que tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique en même temps qu'elle les transmet au Parlement européen et au Conseil.

**Article 2**

Les projets d'actes législatifs adressés au Parlement européen et au Conseil sont transmis aux parlements nationaux.

Aux fins du présent protocole, on entend par « projet d'acte législatif », les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif européen.

Les projets d'actes législatifs émanant de la Commission sont transmis directement par la Commission aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

Les projets d'actes législatifs émanant du Parlement européen sont transmis directement par le Parlement européen aux parlements nationaux.

Les projets d'actes législatifs émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement sont transmis par le Conseil aux parlements nationaux.

### **Article 3**

Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet le ou les avis motivés à l'institution ou l'organe concerné.

### **Article 4**

Un délai de huit semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif est mis à la disposition des parlements nationaux dans les langues officielles de l'Union et la date à laquelle il est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative. Des exceptions sont possibles en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil. Sauf dans des cas urgents dûment motivés, aucun accord ne peut être constaté sur un projet d'acte législatif au cours de ces huit semaines. Sauf dans les cas urgents dûment motivés, un délai de dix jours est observé entre l'inscription d'un projet d'acte législatif à l'ordre du jour provisoire du Conseil et l'adoption d'une position.

### **Article 5**

Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil, y compris les procès-verbaux des sessions au cours desquelles le Conseil délibère sur des projets d'actes législatifs, sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des États membres.

### **Article 6**

Lorsque le Conseil européen envisage de recourir à l'article 48, paragraphe 7, premier ou deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne, les parlements nationaux sont informés de l'initiative du Conseil européen au moins six mois avant qu'une décision ne soit adoptée.

### **Article 7**

La Cour des comptes transmet à titre d'information son rapport annuel aux parlements nationaux, en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

### **Article 8**

Lorsque le système parlementaire national n'est pas monocaméral, les articles 1 à 7 s'appliquent aux chambres qui le composent.

## **TITRE II**

### **COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE**

#### **Article 9**

Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.

#### **Article 10**

Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position.



**PROTOCOLE n° 2**  
**SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE**  
**PROPORTIONNALITÉ**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DÉSIREUSES de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union,

DÉTERMINÉES à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

**Article premier**

Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

**Article 2**

Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition.

**Article 3**

Aux fins du présent protocole, on entend par «projet d'acte législatif », les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif.

**Article 4**

La Commission transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union.

Le Parlement européen transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux.

Le Conseil transmet les projets d'actes législatifs émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, ainsi que les projets modifiés, aux parlements nationaux.

Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil sont transmises par ceux-ci aux parlements nationaux.

## **Article 5**

Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.

## **Article 6**

Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.

Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.

## **Article 7**

1. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'États membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

2. Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif présenté sur la base de l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

À l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'États membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.

3. En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, la proposition doit être réexaminée. À l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer.

Si elle choisit de la maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que la proposition est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être soumis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure :

a) avant d'achever la première lecture, le législateur (le Parlement européen et le Conseil) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission ;

b) si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi.

#### **Article 8**

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation.

#### **Article 9**

La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Ce rapport annuel est également transmis au Comité économique et social et au Comité des régions.



**Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen,  
17 juillet 2013**

**CHAPITRE I  
OBJET ET DÉFINITIONS**

**Article premier**

*Objet*

Le présent règlement institue le Parquet européen et fixe ses modalités de fonctionnement.

**Article 2**

*Définitions*

Aux fins du présent règlement, on entend par :

- a) « personne » : toute personne physique ou morale ;
- b) « infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union », les infractions prévues par la directive 2013/xx/UE, transposée en droit interne ;
- c) « intérêts financiers de l'Union », l'ensemble des recettes perçues et des dépenses exposées, ainsi que des avoirs, qui relèvent du budget de l'Union et des budgets des institutions, organes et organismes institués en vertu des traités ou des budgets gérés et contrôlés par eux ;
- d) « données à caractère personnel administratives », toutes les données à caractère personnel traitées par le Parquet européen, hormis les données à caractère personnel opérationnelles ;
- e) « données à caractère personnel opérationnelles », toutes les données à caractère personnel que le Parquet européen traite pour atteindre les finalités énoncées à l'article 37.

**CHAPITRE II  
RÈGLES GÉNÉRALES**

*SECTION 1*

*STATUT, ORGANISATION ET STRUCTURE DU PARQUET EUROPÉEN*

**Article 3**

*Institution*

1. Le Parquet européen est institué sous la forme d'un organe de l'Union doté d'une structure décentralisée.
2. Le Parquet européen dispose de la personnalité juridique.
3. Le Parquet européen coopère avec Eurojust et s'en remet à son soutien administratif, conformément à l'article 57.

## **Article 4** *Missions*

1. Le Parquet européen a pour mission de combattre les infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.
2. Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales visées au paragraphe 1. À cet égard, le Parquet européen dirige et surveille les enquêtes, et effectue des actes de poursuite, y compris le classement sans suite de l'affaire.
3. Le Parquet européen exerce devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative aux infractions visées au paragraphe 1, y compris le dépôt de l'acte d'accusation et la formation de tous recours jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée.

## **Article 5** *Indépendance et obligation de rendre compte*

1. Le Parquet européen est indépendant.
2. Le Parquet européen, y compris le procureur européen, ses adjoints et le personnel, les procureurs européens délégués et leur personnel national, ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions de quiconque, d'aucun État membre, d'aucune institution, d'aucun organe ou organisme de l'Union dans l'exercice de leurs fonctions. Les institutions, organes ou organismes de l'Union et les États membres respectent l'indépendance du Parquet européen et ne cherchent pas à l'influencer dans l'exercice de ses missions.
3. Le procureur européen est tenu de rendre des comptes au Parlement européen, au Conseil et à la Commission européenne au sujet des activités générales du Parquet européen, notamment en établissant un rapport annuel conformément à l'article 70.

## **Article 6** *Structure et organisation du Parquet européen*

1. Le Parquet européen est composé d'un procureur européen, des procureurs adjoints, du personnel les aidant dans l'exécution des missions dont ils sont investis en vertu du présent règlement, ainsi que des procureurs européens délégués dans les États membres.
2. Le Parquet européen est dirigé par le procureur européen, qui en supervise les activités et en organise les travaux. Le procureur européen est assisté de quatre procureurs adjoints.
3. Les procureurs adjoints secondent le procureur européen dans toutes ses fonctions et le suppléent en cas d'absence ou d'empêchement, conformément aux règles adoptées en vertu de l'article 72, point d). L'un des procureurs adjoints est chargé de l'exécution du budget.
4. Les enquêtes et poursuites du Parquet européen sont menées par les procureurs européens délégués sous la direction et la surveillance du procureur européen. Lorsque cela est jugé nécessaire dans l'intérêt de l'enquête ou des poursuites, le procureur européen peut aussi exercer directement ses pouvoirs conformément à l'article 18, paragraphe 5.
5. Chaque État membre doit compter au moins un procureur européen délégué qui fait partie intégrante du Parquet européen. Les procureurs européens délégués agissent sous l'autorité exclusive du procureur européen et suivent ses seules instructions, orientations et décisions lorsqu'ils mènent des enquêtes et des poursuites dans les affaires qui leur ont été confiées. Lorsqu'ils agissent dans les limites de leur mandat au titre du présent règlement, ils sont

totallement indépendants des organes nationaux de poursuite et n'ont aucune obligation à leur égard.

6. Les procureurs européens délégués peuvent également exercer leur fonction en qualité de procureurs nationaux. En cas de conflit d'attributions, les procureurs européens délégués en informent le procureur européen qui, après consultation des autorités nationales compétentes chargées des poursuites, peut enjoindre à celles-ci, dans l'intérêt des enquêtes et des poursuites menées par le Parquet européen, de donner la priorité aux fonctions qui leur sont dévolues par le présent règlement. En pareils cas, le procureur européen en informe sans délai les autorités nationales compétentes chargées des poursuites.

7. Les actes accomplis par le procureur européen, les procureurs européens délégués, tout membre du personnel du Parquet européen ou toute autre personne agissant au nom de ce dernier dans l'exercice de leurs fonctions sont imputés au Parquet européen. Le procureur européen représente le Parquet européen auprès des institutions de l'Union, des États membres et des tiers.

8. Lorsque cela est nécessaire pour les besoins d'une enquête ou de poursuites, le procureur européen peut temporairement allouer des ressources financières et humaines aux procureurs européens délégués.

## **Article 7**

### *Règlement intérieur du Parquet européen*

1. Le règlement intérieur du Parquet européen est adopté par une décision du procureur européen, de ses quatre adjoints et de cinq procureurs européens délégués, qui sont choisis par le procureur européen selon un système de rotation strictement égale, lequel reflète l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres. Cette décision est prise à la majorité simple, chaque membre disposant d'une voix. S'il y a partage égal des voix, celle du procureur européen est prépondérante.

2. Le règlement intérieur régit l'organisation des travaux du Parquet européen et comprend des dispositions générales relatives à l'attribution des affaires.

## *SECTION 2*

### *NOMINATION ET RÉVOCATION DES MEMBRES DU PARQUET EUROPÉEN*

## **Article 8**

### *Nomination et révocation du procureur européen*

1. Le procureur européen est nommé par le Conseil avec l'approbation du Parlement européen pour un mandat de huit ans, non renouvelable. Le Conseil statue à la majorité simple.

2. Le procureur européen est choisi parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles et possèdent une expérience pertinente en qualité de procureur.

3. La sélection est effectuée à partir d'un appel à candidatures ouvert, à publier au Journal officiel de l'Union européenne, à la suite de quoi la Commission établit et présente une liste restreinte de candidats au Parlement européen et au Conseil. Avant de soumettre cette liste, la Commission consulte, pour avis, un comité qu'elle a institué et qui se compose, d'une part, de sept personnalités choisies parmi d'anciens membres de la Cour de justice, des membres des juridictions suprêmes nationales, des autorités publiques nationales chargées des poursuites et/ou des juristes possédant des compétences notoires, dont l'un est proposé par le Parlement européen, et, d'autre part, du président d'Eurojust en tant qu'observateur.

4. Si le procureur européen ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave, il peut être révoqué par la Cour de justice de l'Union européenne, à la requête du Parlement européen, du Conseil, ou de la Commission.

#### **Article 9**

##### *Nomination et révocation des adjoints du procureur européen*

1. Les adjoints du procureur européen doivent être nommés conformément aux règles énoncées à l'article 8, paragraphe 1.
2. Les adjoints du procureur européen sont choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles et possèdent une expérience pertinente en qualité de procureur.
3. La sélection est effectuée à partir d'un appel à candidatures ouvert, à publier au Journal officiel de l'Union européenne, à la suite de quoi la Commission européenne établit et présente, en accord avec le procureur européen, une liste restreinte de candidats au Parlement européen et au Conseil, laquelle reflète l'équilibre démographique et l'éventail géographique des États membres.
4. Les procureurs adjoints peuvent être révoqués conformément aux règles énoncées à l'article 8, paragraphe 4, sur initiative du procureur européen.

#### **Article 10**

##### *Nomination et révocation des procureurs européens délégués*

1. Les procureurs européens délégués sont nommés par le procureur européen à partir d'une liste d'au moins trois candidats qui respectent les exigences énoncées au paragraphe 2, soumise par le ou les États membres concernés. Ils sont nommés pour un mandat, renouvelable, de cinq ans.
2. Les procureurs européens délégués réunissent les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles et possèdent une expérience pertinente en qualité de procureur. Ils offrent toutes garanties d'indépendance. Les États membres nomment le procureur européen délégué à la fonction de procureur de droit interne, si au moment de sa nomination au poste de procureur européen délégué, il n'avait pas déjà ce statut.
3. Les procureurs européens délégués peuvent être révoqués par le procureur européen s'ils ne remplissent plus les conditions énoncées au paragraphe 2 ou les critères applicables à l'exercice de leurs fonctions, ou encore s'ils ont commis une faute grave. Les procureurs européens délégués ne sont pas révoqués en tant que procureurs nationaux par les autorités nationales compétentes sans le consentement du procureur européen pendant qu'ils exercent leurs fonctions au nom du Parquet européen.

### *SECTION 3*

#### *PRINCIPES DE BASE*

#### **Article 11**

##### *Principes de base régissant les activités du Parquet européen*

1. Le Parquet européen veille à ce que ses activités respectent les droits inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
2. Les actions du Parquet européen sont guidées par le principe de proportionnalité énoncé à l'article 26, paragraphe 3.

3. Les enquêtes et poursuites menées par le Parquet européen sont régies par le présent règlement. Le droit national s'applique dans la mesure où une question n'est pas réglée par le présent règlement. Le droit national applicable est celui de l'État membre sur le territoire duquel l'enquête ou les poursuites sont menées. Lorsqu'une question est régie à la fois par le droit national et par le présent règlement, ce dernier prévaut.

4. Le Parquet européen est exclusivement compétent pour déclencher des enquêtes et engager des poursuites relatives à des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

5. Le Parquet européen mène ses enquêtes de façon impartiale, et cherche tous les éléments de preuve pertinents, aussi bien à charge qu'à décharge.

6. Le Parquet européen déclenche ses enquêtes dans un délai raisonnable et veille à ce que les enquêtes et les poursuites soient menées avec diligence.

7. Les autorités compétentes des États membres prêtent une assistance et un soutien actifs au Parquet européen, à sa demande, dans ses enquêtes et poursuites, et s'abstiennent de tout acte, politique ou procédure susceptible de retarder ou d'entraver leur avancée.

#### *SECTION 4* *COMPÉTENCES DU PARQUET EUROPÉEN*

##### **Article 12**

##### *Infractions pénales relevant de la compétence du Parquet européen*

Le Parquet européen est compétent à l'égard des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, que prévoit la directive 2013/xx/UE, transposée en droit interne.

##### **Article 13**

##### *Compétence accessoire*

1. Lorsque les infractions visées à l'article 12 sont inextricablement liées à des infractions pénales autres que celles visées audit article et qu'il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice qu'elles fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites conjointes, le Parquet européen est également compétent à l'égard de ces autres infractions pénales, à la double condition que les infractions visées à l'article 12 soient prépondérantes et que les autres infractions pénales reposent sur des faits identiques.

Si ces conditions ne sont pas remplies, l'État membre qui est compétent à l'égard des autres infractions est également compétent à l'égard des infractions visées à l'article 12.

2. Le Parquet européen et les autorités nationales chargées des poursuites se consultent afin de déterminer l'autorité compétente en vertu du paragraphe 1. Lorsqu'il y a lieu de faciliter la détermination de cette compétence, Eurojust peut être associé conformément à l'article 57.

3. En cas de désaccord entre le Parquet européen et les autorités nationales chargées des poursuites à propos de la compétence définie au paragraphe 1, l'autorité judiciaire nationale compétente pour statuer sur la répartition des compétences concernant les poursuites à l'échelle nationale se prononce sur la compétence accessoire.

4. La détermination de la compétence en vertu du présent article n'est pas susceptible de recours.

## **Article 14**

### *Exercice de la compétence par le Parquet européen*

Le Parquet européen exerce sa compétence exclusive pour déclencher des enquêtes et des poursuites relatives à une quelconque infraction pénale visée aux articles 12 et 13, lorsqu'une telle infraction a été commise en tout ou en partie

- a) sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres, ou
- b) par un de leurs ressortissants, ou par des agents de l'Union ou des membres des institutions.

## **CHAPITRE III RÈGLES DE PROCÉDURE RELATIVES AUX ENQUÊTES, AUX POURSUITES ET AU PROCÈS**

### *SECTION I CONDUITE DES ENQUÊTES*

## **Article 15**

### *Sources d'enquête*

1. Toutes les autorités nationales des États membres et l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union informent immédiatement le Parquet européen de tout comportement susceptible de constituer une infraction relevant de sa compétence.
2. Si les procureurs européens délégués prennent connaissance de tout comportement susceptible de constituer une infraction relevant de la compétence du Parquet européen, ils en informent immédiatement le procureur européen.
3. Le Parquet européen peut recueillir, ou recevoir de toute personne, des informations relatives à un comportement susceptible de constituer une infraction relevant de sa compétence.
4. Toute information portée à l'attention du Parquet européen est enregistrée et vérifiée par le procureur européen ou les procureurs européens délégués. S'ils décident, après vérification, de ne pas déclencher d'enquête, ils classent l'affaire sans suite et mentionnent, dans le système de gestion des dossiers, les raisons de ce classement. Ils en informent l'autorité nationale, l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union qui a fourni l'information et, à leur demande, s'il y a lieu, les personnes qui ont fourni cette information.

## **Article 16**

### *Déclenchement des enquêtes*

1. Le procureur européen ou, en son nom, les procureurs européens délégués déclenchent une enquête par décision écrite s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction relevant de la compétence du Parquet européen est ou a été commise.
2. Lorsque l'enquête est déclenchée par le procureur européen, il attribue l'affaire à un procureur européen délégué sauf s'il souhaite effectuer lui-même l'enquête, conformément aux critères énumérés à l'article 18, paragraphe 5. Lorsque l'enquête est déclenchée par un procureur européen délégué, celui-ci le notifie immédiatement au procureur européen. Dès réception de cette notification, le procureur européen doit vérifier qu'une enquête n'a pas déjà été déclenchée par lui-même ou un autre procureur européen délégué. Dans un souci d'efficacité de l'enquête, le procureur européen peut attribuer l'affaire à un autre procureur européen délégué ou décider de s'en charger lui-même, conformément aux critères énumérés à l'article 18, paragraphe 5.

## **Article 17**

### *Mesures urgentes et renvois*

1. Lorsqu'une action immédiate s'impose en ce qui concerne une infraction relevant de la compétence du Parquet européen, les autorités nationales prennent toutes les mesures urgentes nécessaires pour assurer l'efficacité de l'enquête et des poursuites. Puis elles renvoient sans délai l'affaire au Parquet européen. Dans ce dernier cas, le Parquet européen confirme, si possible dans un délai de 48 heures à compter du déclenchement de son enquête, les mesures prises par les autorités nationales, même si ces mesures ont été prises et exécutées en vertu de dispositions autres que celles prévues par le présent règlement.
2. À tout stade de l'enquête, si l'affaire soulève des doutes quant à la compétence du Parquet européen, ce dernier peut consulter les autorités nationales chargées des poursuites pour déterminer l'autorité compétente. Dans l'attente d'une décision relative à la compétence, le Parquet européen prend toutes mesures urgentes nécessaires pour assurer l'efficacité de l'enquête et des poursuites dans l'affaire en cause. Lorsque la compétence de l'autorité nationale est établie, cette dernière confirme, dans un délai de 48 heures à compter du déclenchement de l'enquête nationale, les mesures urgentes prises par le Parquet européen.
3. Lorsqu'une enquête déclenchée par le Parquet européen fait apparaître que le comportement faisant l'objet de l'enquête constitue une infraction pénale qui ne relève pas de sa compétence, le Parquet européen renvoie l'affaire sans délai aux autorités judiciaires et répressives nationales compétentes.
4. Lorsqu'une enquête déclenchée par les autorités nationales fait ultérieurement apparaître que le comportement constitue une infraction relevant de la compétence du Parquet européen, les autorités nationales renvoient sans délai l'affaire au Parquet européen. Dans ce dernier cas, le Parquet européen confirme, si possible dans un délai de 48 heures à compter du déclenchement de son enquête, les mesures prises par les autorités nationales, même si ces mesures ont été prises et exécutées en vertu de dispositions autres que celles prévues par le présent règlement.

## **Article 18**

### *Déroulement de l'enquête*

1. Le procureur européen délégué désigné mène l'enquête au nom et sur instructions du procureur européen. Le procureur européen délégué désigné peut soit procéder aux mesures d'enquête de sa propre initiative, soit donner instruction en ce sens aux autorités répressives compétentes de l'État membre où il est affecté. Ces autorités se conforment aux instructions du procureur européen délégué et exécutent les mesures d'enquête dont elles sont chargées.
2. Dans les affaires transfrontières, lorsque les mesures d'enquête doivent être exécutées dans un État membre autre que celui dans lequel l'enquête a été déclenchée, le procureur européen délégué qui l'a déclenchée, ou auquel le procureur européen a confié l'affaire, agit en étroite concertation avec le procureur européen délégué du lieu où la mesure d'enquête doit être exécutée. Ce dernier procureur européen délégué soit se charge lui-même des mesures d'enquête, soit donne instruction aux autorités nationales compétentes de les exécuter.
3. Dans les affaires transfrontières, le procureur européen peut associer plusieurs procureurs européens délégués à l'enquête et constituer des équipes communes. Il peut donner instruction à tout procureur européen délégué de recueillir des informations pertinentes ou de prendre, en son nom, des mesures d'enquête particulières.
4. Le procureur européen surveille les enquêtes menées par les procureurs européens délégués et en assure la coordination. Si besoin est, il leur donne des instructions.

5. Le procureur européen peut réattribuer l'affaire à un autre procureur européen délégué ou mener lui-même l'enquête, si cela apparaît nécessaire pour assurer l'efficacité de l'enquête ou des poursuites sur la base de l'un ou de plusieurs des critères suivants :

- a) la gravité de l'infraction ;
- b) des circonstances particulières relatives au statut du contrevenant présumé ;
- c) des circonstances particulières relatives à la dimension transfrontière de l'enquête ;
- d) l'indisponibilité des autorités nationales chargées des enquêtes ; ou
- e) une demande des autorités compétentes de l'État membre concerné.

6. Lorsque le procureur européen procède directement à l'enquête, il informe le procureur européen délégué de l'État membre dans lequel les mesures d'enquête doivent être mises en œuvre. Toute mesure d'enquête menée par le procureur européen doit être mise en œuvre en liaison avec les autorités de l'État membre dont le territoire est concerné. Les mesures coercitives sont exécutées par les autorités nationales compétentes.

7. Les recherches effectuées sous l'autorité du Parquet européen sont protégées par les dispositions régissant le secret professionnel en vertu de la législation applicable de l'Union. Les autorités participant aux enquêtes du Parquet européen sont également tenues de respecter le secret professionnel prévu par le droit national applicable.

### **Article 19**

#### *Levée des privilèges ou des immunités*

1. Lorsque les enquêtes du Parquet européen concernent des personnes protégées par les privilèges ou les immunités conférés par le droit national et que ces privilèges ou immunités constituent un obstacle à une enquête particulière en cours, le Parquet européen rédige une demande écrite motivée tendant à obtenir la levée des privilèges ou immunités conformément aux procédures prévues par ce droit national.

2. Lorsque les enquêtes du Parquet européen concernent des personnes protégées par les privilèges ou immunités conférés par le droit de l'Union, notamment le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, et que ce privilège ou cette immunité constitue un obstacle à une enquête particulière en cours, le Parquet européen rédige une demande écrite motivée tendant à obtenir la levée de ces privilèges ou immunités conformément aux procédures prévues par le droit de l'Union.

(...)

### *SECTION 3*

#### *MESURES D'ENQUÊTE*

### **Article 25**

#### *Compétence d'enquête du Parquet européen*

1. Aux fins des enquêtes et poursuites menées par le Parquet européen, le territoire des États membres de l'Union est considéré comme un espace juridique unique dans lequel le Parquet européen peut exercer ses compétences.

2. Lorsque le Parquet européen décide d'exercer ses compétences à l'égard d'une infraction qui a été commise en tout ou en partie hors du territoire des États membres par l'un de leurs ressortissants, par des agents de l'Union, ou encore par des membres des institutions, il s'adresse au pays tiers concerné pour obtenir sa coopération en vertu des instruments juridiques et des procédures mentionnés à l'article 59.

**Article 26**  
*Mesures d'enquête*

1. Le Parquet européen est habilité à demander ou à ordonner les mesures d'enquête suivantes lorsqu'il exerce ses compétences :

- a) la perquisition de tous locaux, terrains, moyens de transport, domicile privé, vêtements et de tous autres biens personnels ou système informatique ;
- b) la production de tout objet ou document pertinent, ou de données informatiques stockées, y compris de données relatives au trafic et de coordonnées bancaires, cryptées ou non, soit au format original, soit à un autre format précisé ;
- c) le scellé de locaux et de moyens de transport ainsi que le gel de données, afin de préserver leur intégrité, d'éviter la perte ou la contamination de preuves, ou afin de garantir la possibilité de confiscation ;
- d) le gel des instruments ou des produits du crime, y compris le gel des avoirs, s'ils sont destinés à faire l'objet d'une confiscation par la juridiction du fond et s'il y a tout lieu de croire que celui qui en est propriétaire ou détenteur ou qui les contrôle s'efforcera de priver d'effet la décision de justice ordonnant la confiscation ;
- e) l'interception de télécommunications, y compris de messages électroniques, reçues ou passées par le suspect, sur tout support de télécommunications que le suspect utilise ;
- f) la surveillance en temps réel de télécommunications en ordonnant la transmission instantanée des données relatives au trafic des télécommunications pour localiser le suspect et identifier les personnes qui ont été en contact avec lui à un moment précis dans le temps ;
- g) la surveillance des transactions financières, en ordonnant à tout établissement financier ou de crédit d'informer, en temps réel, le Parquet européen de toute transaction financière effectuée via un compte déterminé détenu ou contrôlé par le suspect ou via tous autres comptes dont il y a raisonnablement lieu de croire qu'ils sont utilisés en lien avec l'infraction ;
- h) le gel de transactions financières à venir, en ordonnant à tout établissement financier ou de crédit de s'abstenir d'effectuer toute transaction financière portant sur un ou plusieurs comptes déterminés détenus ou contrôlés par le suspect ;
- i) des mesures de surveillance dans des lieux non publics, en ordonnant la surveillance vidéo et audio discrète de tels lieux, sauf la vidéosurveillance des domiciles privés, et l'enregistrement des résultats de cette surveillance ;
- j) la conduite d'enquêtes discrètes, en ordonnant à un agent des services répressifs d'agir secrètement ou sous une fausse identité ;
- k) la convocation de suspects et de témoins, s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'ils pourraient fournir des informations utiles à l'enquête ;
- l) des mesures d'identification, en ordonnant la prise de photographies, l'enregistrement visuel des personnes et l'enregistrement des identificateurs biométriques d'une personne;
- m) la saisie d'objets qui sont nécessaires à titre de preuves ;
- n) l'accès à des locaux et le prélèvement d'échantillons de biens ;
- o) l'inspection de moyens de transport, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que des biens en relation avec l'enquête sont transportés ;
- p) des mesures visant à pister et contrôler des personnes, afin de localiser un individu ;
- q) des mesures visant à pister et tracer tout objet par des moyens techniques, y compris les livraisons contrôlées de biens et les transactions financières contrôlées ;
- r) une surveillance ciblée, dans des lieux publics, des suspects et de tierces personnes ;

- s) l'accès aux registres publics nationaux ou européens et aux registres tenus par des entités privées dans un intérêt public ;
  - t) l'interrogatoire du suspect et des témoins ;
  - u) la désignation d'experts, d'office ou à la demande du suspect, lorsque des connaissances spécialisées sont requises.
2. Les États membres veillent à ce qu'il puisse être recouru aux mesures énumérées au paragraphe 1 dans le cadre des enquêtes et des poursuites menées par le Parquet européen. Ces mesures sont soumises aux conditions définies dans le présent article et dans celles prévues en droit interne. Des mesures d'enquête autres que celles énumérées au paragraphe 1 ne peuvent être ordonnées ou demandées par le Parquet européen que si elles sont prévues dans le droit de l'État membre sur le territoire duquel la mesure doit être exécutée.
  3. Les différentes mesures d'enquête mentionnées au paragraphe 1 ne peuvent être ordonnées sans motif raisonnable, ni si des moyens moins intrusifs permettent d'atteindre le même objectif.
  4. Les États membres veillent à ce que les mesures d'enquête énumérées aux points a) à j) du paragraphe 1 soient soumises à l'autorisation de l'autorité judiciaire compétente de l'État membre sur le territoire duquel elles doivent être exécutées.
  5. Les mesures d'enquête énumérées aux points k) à u) du paragraphe 1 sont soumises à une autorisation judiciaire si celle-ci est exigée par le droit interne de l'État membre sur le territoire duquel la mesure d'enquête doit être exécutée.
  6. Si les conditions fixées dans le présent article ainsi que celles applicables en vertu du droit interne pour autoriser la mesure objet de la demande sont réunies, l'autorisation est donnée dans un délai de 48 heures par l'autorité judiciaire compétente sous la forme d'une décision écrite et motivée.
  7. Le Parquet européen peut demander à l'autorité judiciaire compétente d'arrêter le suspect ou de le placer en détention provisoire conformément au droit interne.

#### *SECTION 4*

### *CLÔTURE DE L'ENQUÊTE ET POUVOIRS EN MATIÈRE DE POURSUITES*

#### **Article 27**

##### *Poursuites devant les juridictions nationales*

1. Le procureur européen et les procureurs européens délégués sont investis des mêmes pouvoirs que les procureurs nationaux dans le domaine des poursuites et de la mise en état des affaires, notamment du pouvoir de présenter des démonstrations de culpabilité, de prendre part à l'obtention des moyens de preuve et d'exercer les voies de recours existantes.
2. Lorsque le procureur européen délégué compétent considère que l'enquête est achevée, il présente pour contrôle au procureur européen un résumé de l'affaire, accompagné d'un projet d'acte d'accusation et de la liste des éléments de preuve. S'il n'ordonne pas le classement sans suite de l'affaire en vertu de l'article 28, le procureur européen enjoint au procureur européen délégué de porter l'affaire devant la juridiction nationale compétente avec un acte d'accusation, ou de la lui renvoyer pour complément d'enquête. Le procureur européen peut également porter lui-même l'affaire devant la juridiction nationale compétente.
3. L'acte d'accusation présenté à la juridiction nationale compétente dresse la liste des éléments de preuve à produire au procès.

4. Le procureur européen, en étroite concertation avec le procureur européen délégué qui présente l'affaire et en tenant compte de la bonne administration de la justice, choisit la compétence de jugement et détermine la juridiction nationale compétente, en prenant en considération les critères suivants :

- a) le lieu où l'infraction ou, en cas de pluralité d'infractions, la majorité des infractions a été commise ;
- b) le lieu où la personne poursuivie a sa résidence habituelle ;
- c) le lieu où se trouvent les éléments de preuve ;
- d) le lieu où les victimes directes ont leur résidence habituelle.

5. Si nécessaire aux fins de recouvrement, de suivi administratif ou de contrôle, le procureur européen notifie l'acte d'accusation aux autorités nationales compétentes, aux personnes intéressées et aux institutions, organes et organismes de l'Union concernés.

### **Article 28**

#### *Classement sans suite de l'affaire*

1. Le procureur européen procède au classement sans suite de l'affaire lorsqu'il est devenu impossible de déclencher des poursuites pour l'un des motifs suivants :

- a) le décès du suspect ;
- b) le comportement faisant l'objet de l'enquête ne constitue pas une infraction pénale ;
- c) l'amnistie ou l'immunité accordée au suspect ;
- d) l'expiration du délai national de prescription en matière de poursuites ;
- e) le suspect a déjà été définitivement acquitté des mêmes faits ou condamné pour ceux-ci dans l'Union, ou bien l'affaire a été traitée conformément aux dispositions de l'article 29.

2. Le procureur européen peut procéder au classement sans suite de l'affaire pour l'un des motifs suivants :

- a) l'infraction est un délit mineur en vertu de la législation nationale transposant la directive 2013/xx/UE relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal ;
- b) l'absence de preuves pertinentes.

3. Le Parquet européen peut renvoyer les affaires qu'il a classées à l'OLAF ou aux autorités administratives ou judiciaires nationales compétentes aux fins de recouvrement, d'un suivi administratif autre ou de contrôle.

4. Lorsque l'enquête a été déclenchée sur la base d'informations fournies par la partie lésée, le Parquet européen en informe cette dernière.

### **Article 29**

#### *Transaction*

1. Lorsque l'affaire n'est pas classée sans suite mais qu'une décision en ce sens contribuerait à une bonne administration de la justice, le Parquet européen peut, après réparation du préjudice, proposer au suspect de payer une amende forfaitaire qui, une fois réglée, entraîne le classement définitif de l'affaire (transaction). Si le suspect accepte, il paie l'amende forfaitaire à l'Union.

2. Le Parquet européen supervise le recouvrement du paiement sur lequel porte la transaction.

3. Lorsque le suspect accepte la transaction et paie l'amende forfaitaire, le procureur européen procède au classement définitif de l'affaire et le notifie officiellement aux autorités

répressives et judiciaires nationales compétentes; il en informe également les institutions, organes et organismes de l'Union concernés.

4. Le classement sans suite prévu au paragraphe 3 n'est pas susceptible de contrôle juridictionnel.

## *SECTION 5* *ADMISSIBILITÉ DES PREUVES*

### **Article 30** *Admissibilité des preuves*

1. Les éléments de preuve présentés par le Parquet européen à la juridiction du fond, lorsque cette dernière considère que leur admission ne porterait pas atteinte à l'équité de la procédure ni aux droits de la défense consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sont admis au procès sans validation ou processus juridique similaire même si la législation nationale de l'État membre dans lequel siège cette juridiction prévoit des règles différentes en matière de collecte ou de présentation de tels éléments de preuve.

2. Une fois les éléments de preuve admis, il n'est pas porté atteinte à la compétence des juridictions nationales pour apprécier librement les éléments de preuve présentés lors du procès par le Parquet européen.

## *SECTION 6* *CONFISCATION*

### **Article 31** *Cession des avoirs confisqués*

Lorsque, à la demande du Parquet européen, la juridiction nationale compétente a, par voie de décision définitive, décidé de confisquer tout bien en rapport avec une infraction relevant de la compétence du Parquet européen ou tout produit provenant d'une telle infraction, la valeur monétaire de ces biens ou produits est versée au budget de l'Union, dans la mesure nécessaire pour réparer le préjudice causé à l'Union.

## **CHAPITRE IV GARANTIES PROCÉDURALES**

### **Article 32**

*Portée des droits conférés aux suspects et aux personnes poursuivies ainsi qu'à d'autres personnes concernées*

1. Les activités du Parquet européen sont exercées dans le respect total des droits des personnes soupçonnées consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment le droit à un procès équitable et les droits de la défense.
2. Toute personne soupçonnée et poursuivie impliquée dans la procédure engagée par le Parquet européen jouit, au minimum, des droits procéduraux énumérés ci-après, tels qu'ils sont prévus dans la législation de l'Union et le droit interne de l'État membre :
  - a) le droit à l'interprétation et à la traduction, prévu dans la directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil,
  - b) le droit à l'information et à l'accès aux pièces du dossier, prévu dans la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil,
  - c) le droit d'accès à un avocat et le droit de communiquer avec des tiers en cas de détention, prévu dans la [directive 2013/xx/UE du Parlement européen et du Conseil du xx xxxx 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation],
  - d) le droit de garder le silence et le droit d'être présumé innocent,
  - e) le droit à l'aide juridictionnelle,
  - f) le droit de présenter des éléments de preuve, de désigner des experts et d'entendre des témoins.
3. Les suspects et les personnes poursuivies jouissent des droits énumérés au paragraphe 2 dès le moment où ils sont soupçonnés d'avoir commis une infraction. Une fois que la juridiction nationale compétente a accepté l'acte d'accusation, les droits procéduraux de la personne soupçonnée et poursuivie reposent sur le régime national applicable dans l'affaire en cause.
4. Les droits énumérés au paragraphe 2 s'appliquent également à toute personne autre qu'un suspect ou une personne poursuivie, qui est entendue par le Parquet européen si, au cours de l'interrogatoire ou de l'audience, elle se retrouve soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale.
5. Sans préjudice des droits prévus au présent chapitre, les suspects et les personnes poursuivies ainsi que les autres personnes concernées par les procédures du Parquet européen jouissent de tous les droits procéduraux que le droit interne applicable leur accorde.

### **Article 33**

*Droit de garder le silence et d'être présumé innocent*

1. La personne soupçonnée et poursuivie concernée par la procédure du Parquet européen a, conformément au droit interne, le droit de garder le silence lorsqu'elle est interrogée sur les infractions qu'elle est soupçonnée d'avoir commises, et elle est informée qu'elle n'est pas tenue de s'auto-incriminer.
2. La personne soupçonnée et poursuivie est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie conformément au droit interne.

### **Article 34**

#### *Droit à l'aide juridictionnelle*

Toute personne soupçonnée d'avoir commis une infraction relevant du champ d'application des compétences du Parquet européen ou poursuivie à ce titre a le droit, conformément au droit interne, de bénéficier d'une assistance juridique gratuite ou partiellement gratuite offerte par les autorités nationales si les ressources qu'elle possède sont insuffisantes pour la payer.

### **Article 35**

#### *Droits en matière de preuve*

1. La personne soupçonnée et poursuivie a, conformément au droit interne, le droit de présenter des preuves aux fins de leur examen par le Parquet européen.
2. La personne soupçonnée et poursuivie a, conformément au droit interne, le droit de demander au Parquet européen de recueillir tous les éléments de preuve pertinents pour l'enquête, y compris de nommer des experts et d'auditionner des témoins.

## **CHAPITRE V CONTRÔLE JURIDICTIONNEL**

### **Article 36**

#### *Contrôle juridictionnel*

1. Lorsqu'il adopte des mesures procédurales dans l'exercice de ses fonctions, le Parquet européen est considéré comme une autorité nationale aux fins du contrôle juridictionnel.
2. Lorsque des dispositions de droit interne sont rendues applicables par le présent règlement, ces dispositions ne sont pas considérées comme des dispositions du droit de l'Union aux fins de l'article 267 du traité.

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust),  
17 juillet 2013**

**CHAPITRE I  
OBJECTIF ET MISSIONS**

**Article premier**

*L'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale*

1. L'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) est instituée par la présente décision.
2. Eurojust, telle qu'instituée par le présent règlement, est le successeur légal de l'unité Eurojust instituée par la décision 2002/187/JAI du Conseil.
3. Dans chacun des États membres, Eurojust possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales. L'Agence peut notamment acquérir et aliéner des biens mobiliers et immobiliers et ester en justice.

**Article 2**

*Missions*

1. Sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol, Eurojust appuie et renforce la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes.
2. Dans l'exécution de ses missions, Eurojust :
  - a) tient compte de toute demande émanant d'une autorité compétente d'un État membre ou de toute information fournie par un organe compétent en vertu de dispositions arrêtées dans le cadre des traités ou recueillie par Eurojust elle-même ;
  - b) facilite l'exécution des demandes de coopération judiciaire et des décisions en la matière, notamment celles qui se fondent sur des instruments donnant effet au principe de reconnaissance mutuelle.
3. Eurojust exerce ses missions à la demande des autorités compétentes des États membres ou de sa propre initiative.

**Article 3**

*Compétence d'Eurojust*

1. La compétence d'Eurojust couvre les formes de criminalité énumérées à l'annexe 1. Toutefois, elle ne comprend pas les infractions pour lesquelles le Parquet européen est compétent.
2. La compétence d'Eurojust couvre également les infractions connexes. Sont considérées comme des infractions connexes :
  - a) les infractions commises pour se procurer les moyens de perpétrer les actes énumérés à l'annexe 1 ;

b) les infractions commises pour faciliter ou consommer l'exécution des actes énumérés à l'annexe 1 ;

c) les infractions commises dans le but d'assurer l'impunité des actes énumérés à l'annexe 1.

3. À la demande d'une autorité compétente d'un État membre, Eurojust peut également apporter son soutien à des enquêtes et des poursuites concernant ce seul État membre et un pays tiers si un accord de coopération ou un arrangement instaurant une coopération en vertu de l'article 43 a été conclu avec ce pays tiers ou si, dans un cas particulier, il y a un intérêt essentiel à apporter ce soutien.

4. À la demande soit d'une autorité compétente d'un État membre, soit de la Commission, Eurojust peut apporter son soutien à des enquêtes ou des poursuites concernant ce seul État membre et l'Union.

#### **Article 4**

##### *Fonctions opérationnelles d'Eurojust*

1. Eurojust :

a) informe les autorités compétentes des États membres à propos des enquêtes et des poursuites dont elle a connaissance et qui ont une incidence au niveau de l'Union ou qui peuvent concerner des États membres autres que ceux directement concernés ;

b) assiste les autorités compétentes des États membres en vue d'assurer la meilleure coordination possible des enquêtes et des poursuites ;

c) apporte son concours afin d'améliorer la coopération entre les autorités compétentes des États membres, notamment sur la base des analyses effectuées par Europol ;

d) coopère avec le Réseau judiciaire européen en matière pénale et le consulte, y compris en utilisant la base documentaire du réseau et en contribuant à améliorer celle-ci ;

e) fournit un appui opérationnel, technique et financier dans le cadre des opérations et des enquêtes transfrontières menées par les États membres, y compris des équipes communes d'enquête.

2. Dans l'exercice de ses missions, Eurojust peut demander, de manière motivée, aux autorités compétentes des États membres concernés :

a) d'entreprendre une enquête ou des poursuites sur des faits précis ;

b) d'accepter que l'une d'elles puisse être mieux placée pour entreprendre une enquête ou des poursuites sur des faits précis ;

c) de réaliser une coordination entre les autorités compétentes des États membres concernés ;

d) de mettre en place une équipe d'enquête commune en conformité avec les instruments de coopération pertinents ;

e) de lui fournir toute information nécessaire pour accomplir ses tâches ;

f) de prendre des mesures d'enquête spéciales ;

g) de prendre toute autre mesure justifiée par l'enquête ou les poursuites.

3. Eurojust peut également :

a) fournir des avis à Europol, sur la base des analyses effectuées par ce dernier ;

b) apporter un soutien logistique, y compris une aide pour la traduction, l'interprétation et l'organisation de réunions de coordination.

4. Lorsque deux ou plusieurs États membres ne peuvent s'accorder sur la question de savoir lequel d'entre eux doit entreprendre une enquête ou des poursuites à la suite d'une demande présentée conformément au paragraphe 2, point b), Eurojust rend un avis écrit sur l'affaire. L'avis est transmis dans les plus brefs délais aux États membres concernés.

5. À la demande d'une autorité compétente, Eurojust rend par écrit un avis sur les difficultés ou refus récurrents concernant l'exécution de demandes de coopération judiciaire et de décisions dans ce domaine, notamment celles qui se fondent sur des instruments donnant effet au principe de reconnaissance mutuelle, pour autant que la question ne puisse être résolue par accord mutuel entre les autorités nationales compétentes ou grâce à l'intervention des membres nationaux concernés. L'avis est transmis dans les plus brefs délais aux États membres concernés.

### **Article 5**

#### *Exercice des fonctions opérationnelles*

1. Eurojust agit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs membres nationaux concernés au moment de prendre toute mesure visée à l'article 4, paragraphe 1 ou 2.

2. Eurojust agit en tant que collègue :

a) au moment de prendre toute mesure visée à l'article 4, paragraphe 1 ou 2, dans les cas :

i) où un ou plusieurs membres nationaux concernés par une affaire traitée par Eurojust en font la demande,

ii) relatifs à des enquêtes ou des poursuites ayant une incidence au niveau de l'Union ou pouvant concerner des États membres autres que ceux directement impliqués ;

b) au moment de prendre toute mesure visée à l'article 4, paragraphe 3, 4 ou 5 ;

c) dans les cas où une question générale relative à la réalisation de ses objectifs opérationnels se pose ;

d) dans les cas prévus par d'autres dispositions du présent règlement.

3. Lorsqu'elle accomplit ses tâches, Eurojust indique si elle agit par l'intermédiaire d'un ou plusieurs membres nationaux ou en tant que collègue.

## **CHAPITRE II STRUCTURE ET ORGANISATION D'EUROJUST**

### *SECTION I STRUCTURE*

#### **Article 6**

#### *Structure d'Eurojust*

La structure d'Eurojust comprend :

a) les membres nationaux ;

b) le collège ;

c) le conseil exécutif ;

d) le directeur administratif.

(...)

## **CHAPITRE V RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES**

### *SECTION I DISPOSITIONS COMMUNES*

#### **Article 38**

##### *Dispositions communes*

1. Dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions, Eurojust peut nouer et entretenir des relations de coopération avec des organes et organismes de l'Union conformément aux objectifs de ces entités, ainsi qu'avec des autorités compétentes de pays tiers, des organisations internationales et l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol).
2. Dans la mesure nécessaire à l'exécution de ses fonctions et sous réserve d'une éventuelle restriction prévue à l'article 21, paragraphe 8, Eurojust peut échanger directement toute information, à l'exclusion des données à caractère personnel, avec les entités visées au paragraphe 1.
3. Eurojust peut, conformément à l'article 4 du règlement (CE) n° 45/2001, recevoir et traiter les données à caractère personnel reçues des entités visées au paragraphe 1 dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions et sous réserve des dispositions de la section IV.
4. Les données à caractère personnel ne sont transférées par Eurojust à des pays tiers, des organisations internationales et Interpol que lorsque cela est nécessaire pour prévenir et combattre la criminalité relevant de la compétence d'Eurojust et conformément au présent règlement. Si les données à transférer ont été fournies par un État membre, Eurojust demande le consentement de ce dernier, sauf si :
  - a) l'autorisation est réputée acquise parce que l'État membre n'a pas expressément limité la possibilité d'effectuer des transferts ultérieurs ; ou
  - b) l'État membre a donné son accord préalable à cette transmission, en des termes généraux ou sous réserve de conditions spécifiques. Cet accord est révocable à tout moment.
5. Les transferts ultérieurs à des tiers de données à caractère personnel transmises par Eurojust à des États membres, des organes ou organismes de l'Union, des pays tiers, des organisations internationales ou Interpol sont interdits, sauf si Eurojust a donné son consentement explicite, au vu des circonstances de l'espèce et dans un but précis qui n'est pas incompatible avec la finalité pour laquelle les données ont été transmises.

### *SECTION II RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES*

#### **Article 39**

##### *Coopération avec le Réseau judiciaire européen et d'autres réseaux de l'Union européenne participant à la coopération en matière pénale*

1. Eurojust et le Réseau judiciaire européen en matière pénale entretiennent des relations privilégiées fondées sur la concertation et la complémentarité, en particulier entre les membres nationaux, les points de contact du Réseau judiciaire européen du même État membre et les correspondants nationaux d'Eurojust et du Réseau judiciaire européen. Afin de garantir une coopération efficace, les mesures ci-après sont prises :

a) les membres nationaux informent, au cas par cas, les points de contact du Réseau judiciaire européen de tous les dossiers que, selon eux, le Réseau judiciaire européen est mieux à même de traiter ;

b) le secrétariat du Réseau judiciaire européen fait partie du personnel d'Eurojust. Il forme une unité distincte. Il peut bénéficier des ressources administratives d'Eurojust qui sont nécessaires à l'accomplissement des tâches du Réseau judiciaire européen, y compris le financement des frais exposés à l'occasion des assemblées plénières du réseau ;

c) des points de contact du Réseau judiciaire européen peuvent, au cas par cas, être invités à assister aux réunions d'Eurojust.

2. Les secrétariats du réseau des équipes communes d'enquête et du réseau créé par la décision 2002/494/JAI font partie du personnel d'Eurojust. Ces secrétariats forment des unités distinctes. Ils peuvent bénéficier des ressources administratives d'Eurojust qui sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Eurojust assure la coordination des secrétariats. Le présent paragraphe s'applique au secrétariat de tout nouveau réseau créé par une décision du Conseil lorsque ladite décision prévoit que le secrétariat est assuré par Eurojust.

3. Le réseau créé par la décision 2008/852/JAI peut demander qu'Eurojust assure son secrétariat. Si tel est le cas, le paragraphe 2 s'applique.

#### **Article 40**

##### *Relations avec Europol*

1. Eurojust prend toutes les mesures appropriées pour permettre à Europol, dans les limites de son mandat, d'avoir un accès indirect, sur la base d'un système de concordance/non-concordance, aux informations transmises à Eurojust, sans préjudice de toute restriction notifiée par les États membres, organes de l'Union, pays tiers ou organisations internationales ayant fourni les données, ou par Interpol si les données émanent de ce dernier. En cas de concordance, Eurojust engage la procédure permettant de partager l'information qui a généré cette concordance, conformément à la décision de l'État membre, de l'organe de l'Union, du pays tiers ou de l'organisation internationale qui a communiqué cette information à Eurojust ou d'Interpol si l'information émane de ce dernier.

2. Les recherches d'information effectuées conformément au paragraphe 1 ne sont effectuées qu'aux fins de déterminer si des informations disponibles auprès d'Eurojust correspondent aux informations traitées au sein d'Europol.

3. Eurojust n'autorise les recherches effectuées conformément au paragraphe 1 qu'après avoir obtenu d'Europol des informations concernant les membres du personnel ayant été habilités à effectuer ces recherches.

4. Si au cours de ses activités de traitement d'informations dans le cadre d'une enquête, Eurojust ou un État membre constate la nécessité d'une coordination, d'une coopération ou d'un appui conformément au mandat d'Europol, Eurojust en informe l'État membre et Europol et engage la procédure de partage des informations, conformément à la décision de l'État membre ayant fourni les informations. Dans ce cas, Eurojust consulte Europol.

5. Europol respecte toute restriction d'accès ou d'utilisation notifiée en termes généraux ou spécifiques par un État membre, un organe ou organisme de l'Union, un pays tiers ou une organisation internationale, ou par Interpol.

#### **Article 41**

##### *Relations avec le Parquet européen*

1. Eurojust établit et entretient une relation privilégiée avec le Parquet européen, fondée sur une coopération étroite et sur le développement de liens sur les plans opérationnel, administratif et de

la gestion, comme décrit ci-après. À cette fin, le procureur européen et le président d'Eurojust se réunissent régulièrement pour examiner des questions d'intérêt commun.

2. Eurojust traite toute demande d'assistance émanant du Parquet européen dans les meilleurs délais et répond à ces demandes, le cas échéant, de la même façon que si elles émanaient d'une autorité nationale compétente en matière de coopération judiciaire.

3. Chaque fois que nécessaire, Eurojust utilise les systèmes nationaux de coordination Eurojust établis conformément à l'article 20, ainsi que les relations qu'elle a nouées avec les pays tiers, notamment avec ses magistrats de liaison, afin de soutenir la coopération établie conformément au paragraphe 1.

4. La coopération établie conformément au paragraphe 1 implique des échanges d'informations, y compris de données à caractère personnel. Les données ainsi échangées sont utilisées exclusivement aux fins auxquelles elles ont été fournies. Toute autre utilisation n'est permise que dans la mesure où elle relève des compétences de l'organe qui reçoit les données et où elle a été autorisée au préalable par celui qui les fournit.

5. Aux fins de déterminer si les informations disponibles auprès d'Eurojust correspondent aux informations traitées par le Parquet européen, Eurojust met en place un mécanisme de contrôles croisés automatiques des données introduites dans son système de gestion des dossiers. Chaque fois qu'une correspondance est constatée entre les données introduites dans le système de gestion des dossiers par le Parquet européen et les données introduites par Eurojust, cette correspondance est notifiée à la fois à Eurojust et au Parquet européen, ainsi qu'à l'État membre qui a fourni les données à Eurojust. Dans les cas où les données ont été fournies par un tiers, Eurojust ne notifie la correspondance constatée qu'à ce dernier, avec l'accord du Parquet européen.

6. Eurojust désigne les membres du personnel qui sont autorisés à accéder aux résultats du mécanisme de contrôle croisé et en informe le Parquet européen.

7. Eurojust soutient le fonctionnement du Parquet européen par l'intermédiaire de services fournis par son personnel. Ce soutien comprend en tout état de cause :

- a) un soutien technique à l'élaboration du budget annuel, du document de programmation contenant la programmation annuelle et pluriannuelle et du plan de gestion ;
- b) un soutien technique au recrutement de personnel et à la gestion des carrières ;
- c) des services de sécurité ;
- d) des services informatiques ;
- e) des services de gestion financière, de comptabilité et d'audit ;
- f) tout autre service d'intérêt commun.

Les services à fournir sont décrits en détail dans un accord entre Eurojust et le Parquet européen.

8. Le procureur européen peut adresser des avis écrits au collège, qui y répond par écrit dans les meilleurs délais. Ces avis écrits doivent en tout état de cause être présentés chaque fois que le collège adopte le budget et le programme de travail annuels.

## **Article 42**

### *Relations avec les autres organes et organismes de l'Union*

1. Eurojust établit et entretient des relations de coopération avec le réseau européen de formation judiciaire.

2. L'OLAF peut contribuer aux travaux de coordination d'Eurojust en matière de protection des intérêts financiers de l'Union dans le cadre de sa mission en vertu du règlement (CE, Euratom) du Parlement européen et du Conseil n° .../2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil.

3. Pour les besoins de la réception et de la transmission des informations entre Eurojust et l'OLAF, et sans préjudice de l'article 8, les États membres veillent à ce que les membres nationaux d'Eurojust soient considérés comme des autorités compétentes des États membres pour les seuls besoins du règlement (CE) n° 1073/1999 et du règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil<sup>1</sup>. L'échange d'information entre l'OLAF et les membres nationaux est sans préjudice de l'information qui doit être fournie à d'autres autorités compétentes en vertu de ces règlements.

(...)

## **CHAPITRE VIII ÉVALUATION ET RAPPORTS**

### **Article 55**

#### *Participation du Parlement européen et des parlements nationaux*

1. Eurojust transmet son rapport annuel au Parlement européen, qui peut présenter des observations et des conclusions.
2. Le président du collège se présente devant le Parlement européen, à la demande de celui-ci, pour examiner des questions relatives à Eurojust et, en particulier, pour présenter ses rapports annuels, dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité. Les discussions ne peuvent se rapporter directement ou indirectement à des actions concrètes en rapport avec des dossiers opérationnels spécifiques.
3. Outre les obligations d'information et de consultation énoncées dans le présent règlement, Eurojust transmet pour information au Parlement européen :
  - a) les résultats d'études et de projets stratégiques élaborés ou commandés par Eurojust,
  - b) les arrangements pratiques conclus avec des tiers,
  - c) le rapport annuel du Contrôleur européen de la protection des données.
4. Eurojust transmet son rapport annuel aux parlements nationaux.  
Elle leur transmet également les documents visés au paragraphe 3.

---

<sup>1</sup> JO L 136 du 31.5.1999, p. 8.



**Arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 1989,  
Commission des Communautés européennes contre République hellénique**

**PARTIES**

Dans l'affaire 68/88,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. J. Forman, D. Gouloussis, conseillers juridiques, et par X. A. Yataganas, membre de son service juridique, ayant élu domicile auprès de M. Georgios Kremlis, membre de son service juridique, Centre Wagner, Luxembourg,

partie requérante,

contre

République hellénique,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en omettant de constater et de payer à la Communauté les ressources propres qui ont été frauduleusement soustraites au budget communautaire du fait que certains lots de maïs yougoslave ont été exportés vers un autre pays membre de la Communauté comme étant d'origine grecque et en refusant de prendre certaines autres mesures appropriées, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire,

LA COUR,

(...)

rend le présent

**Arrêt**

**MOTIFS DE L'ARRÊT**

1. Par requête déposée au greffe de la Cour le 7 mars 1988, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que, en omettant de constater et de payer à la Communauté les ressources propres qui ont été frauduleusement soustraites au budget communautaire du fait que certains lots de maïs ont été importés de Yougoslavie en Grèce sans qu'un prélèvement fût perçu, puis exportés vers un autre pays membre de la Communauté comme étant d'origine grecque, et en refusant de prendre certaines autres mesures appropriées, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire.

2. À la fin de l'année 1986, après avoir mené une enquête approfondie à la suite d'informations parvenues à sa connaissance, la Commission a acquis la conviction que deux cargaisons de maïs exportées de Grèce en Belgique, en mai 1986, par la société ITC0, étaient constituées en réalité par du maïs importé de Yougoslavie, alors qu'elles avaient été officiellement déclarées par les autorités helléniques comme constituées de maïs grec. De ce fait, aucun prélèvement agricole, destiné à alimenter les ressources propres de la

Communauté, n'avait été perçu. Selon la Commission, cette fraude aurait été commise grâce à la complicité de certains fonctionnaires grecs, et, a posteriori, plusieurs hauts fonctionnaires auraient établi de faux documents et émis de fausses déclarations, pour tenter de la dissimuler.

3. Le 21 janvier 1987, la Commission a fait part au gouvernement hellénique des conclusions de son enquête et lui a demandé de prendre notamment les mesures suivantes :

- paiement à la Commission des prélèvements agricoles sur les importations de maïs yougoslave, avec intérêts de retard ;
- recouvrement des sommes éludées sur les personnes ayant opéré la fraude ;
- engagement de procédures pénales ou disciplinaires à l'encontre des auteurs et des complices de la fraude ;
- enquête sur certaines opérations d'importation, d'exportation et de transit de céréales réalisées depuis le début de 1985.

Un délai de deux mois était ouvert aux autorités helléniques pour informer la Commission des mesures qu'elles auraient prises.

4. En réponse, les autorités helléniques ont fait connaître qu'une enquête administrative avait été prescrite, que, par ailleurs, un juge d'instruction avait été saisi de l'affaire et qu'il convenait d'attendre les conclusions des autorités judiciaires pour prendre les mesures indiquées par la Commission.

5. Après un nouvel échange de correspondances infructueux, la Commission a engagé, le 27 juillet 1987, la procédure prévue par l'article 169 du traité, en mettant la République hellénique en demeure de présenter ses observations. Cette dernière a répondu par une lettre du 27 août 1987, rappelant en substance qu'il convenait d'attendre les résultats des enquêtes administrative et judiciaire en cours.

6. Le 9 octobre 1987, la Commission a émis un avis motivé qui n'a donné lieu qu'à une réponse, d'ailleurs tardive, du gouvernement hellénique reprenant ses observations antérieures.

7. La Commission a alors introduit le présent recours. La République hellénique, régulièrement mise en cause, n'a produit aucun mémoire dans le délai qui lui était imparti. Conformément à l'article 94, paragraphe 1, du règlement de procédure, la Commission a demandé à la Cour de lui adjuger ses conclusions.

8. Pour un plus ample exposé du déroulement de la procédure, ainsi que des moyens et arguments de la Commission, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

9. Avant d'examiner les griefs invoqués par la Commission, il convient de rappeler que, lorsque, comme en l'espèce, la Cour statue par défaut, il lui appartient seulement, pour apprécier le bien-fondé de la requête, de vérifier "si les conclusions du requérant paraissent fondées", selon les termes de l'article 94, paragraphe 2, du règlement de procédure.

### ***Sur le premier grief***

10. La Commission soutient que, en omettant de constater et de mettre à la disposition de la Communauté des ressources propres constituées par les prélèvements agricoles dus sur certains lots de maïs importés d'un pays tiers, la République hellénique a manqué à ses obligations.

11. Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 281, p. 1), toute importation de maïs dans la Communauté donne lieu à la perception d'un prélèvement "qui est égal ... au prix de seuil diminué du prix caf". Ce

prélèvement agricole figure au nombre des recettes qui, en application de la décision 70/243 du Conseil, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (JO L 94, p. 19), constituent des ressources propres inscrites au budget des Communautés. Enfin, le règlement n° 2891/77 du Conseil, du 19 décembre 1977, portant application de la décision du 21 avril 1970, précitée (JO L 336, p. 1), dispose que les ressources propres sont constatées par les États et mises à la disposition de la Commission, par inscription au crédit d'un compte ouvert au nom de cette dernière au plus tard le 20 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté.

12. Il y a lieu, par ailleurs, de relever qu'il ressort des affirmations circonstanciées de la Commission, non infirmées par les pièces du dossier, que le maïs, embarqué sur les navires Alfonsina et Flamingo à destination de la Belgique et déclaré officiellement par les autorités helléniques lors de l'exportation comme étant d'origine grecque, était en réalité du maïs yougoslave qui avait été importé auparavant de Yougoslavie.

13. Sans qu'il y ait lieu pour la Cour de se prononcer sur les circonstances dans lesquelles ont été établis les documents officiels ni sur les responsabilités encourues par leurs auteurs, il suffit de constater qu'a pu être ainsi éludé le paiement des prélèvements agricoles exigibles lors des importations en Grèce du maïs yougoslave en mai 1986 et s'élevant à un montant, non contesté, de 447 053 406 DR.

14. En omettant de constater les droits correspondants à titre de ressources propres de la Communauté et de les mettre à la disposition de la Commission au plus tard le 20 juillet 1986, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des règlements n<sup>os</sup> 2727/75 et 2891/77, précités.

15. Le premier grief de la Commission doit donc être accueilli.

#### ***Sur le deuxième grief***

16. La Commission fait valoir que le retard mis par les autorités helléniques à inscrire au compte de la Commission les sommes indiquées précédemment doit donner lieu au versement d'intérêts, en application de l'article 11 du règlement n° 2891/77, précité.

17. À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'ainsi qu'il ressort de l'arrêt du 20 mars 1986, Commission/République fédérale d'Allemagne (303/84, Rec. p. 1171), il existe un lien indissociable entre l'obligation de constater les ressources propres communautaires, celle de les inscrire au compte de la Commission dans les délais impartis et enfin, celle de verser des intérêts de retard. En outre, il ressort du même arrêt que les intérêts sont exigibles "quelle que soit la raison pour laquelle l'inscription au compte de la Commission a été faite avec retard".

18. Dès lors, il convient de constater que la République hellénique a manqué à ses obligations communautaires, en ne payant pas les intérêts moratoires afférents aux sommes qu'elle avait omis d'inscrire au crédit de la Commission.

19. Le deuxième grief de la Commission doit donc être accueilli.

#### ***Sur le troisième grief***

20. La Commission soutient que les autorités helléniques n'ont engagé aucune action en recouvrement des prélèvements agricoles non perçus lors des importations en Grèce du maïs yougoslave et qu'elles ont ainsi manqué aux obligations qui leur incombent en vertu du règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement "a posteriori" des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du

redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits (JO L 197, p. 1).

21. Il y a lieu également de faire droit à ce grief, dès lors qu'aucun élément du dossier ne permet de mettre en doute les affirmations de la Commission.

#### ***Sur le quatrième grief***

22. Selon la Commission, les dispositions de l'article 5 du traité imposent aux États membres de sanctionner les auteurs de violations du droit communautaire de la même façon que ceux de violations du droit national. La République hellénique aurait manqué à ces obligations en négligeant d'engager toutes les procédures pénales ou disciplinaires prévues par la législation nationale, à l'encontre des auteurs de la fraude et de tous ceux qui ont collaboré à sa réalisation et à sa dissimulation.

23. À cet égard, il convient de relever que, lorsqu'une réglementation communautaire ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant une sanction en cas de violation ou renvoie sur ce point aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, l'article 5 du traité impose aux États membres de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire.

24. À cet effet, tout en conservant le choix des sanctions, ils doivent notamment veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif.

25. En outre, les autorités nationales doivent procéder, à l'égard des violations du droit communautaire, avec la même diligence que celle dont elles usent dans la mise en œuvre des législations nationales correspondantes.

26. En l'espèce, il ne résulte pas du dossier que les autorités helléniques aient engagé des poursuites, pénales ou disciplinaires, à l'encontre des personnes qui ont participé à la réalisation et à la dissimulation de la fraude dénoncée par la Commission ni qu'un obstacle se soit opposé à l'engagement de ces poursuites.

27. Il est vrai que, lors de la procédure précontentieuse, le gouvernement hellénique a cependant soutenu que la justice nationale était saisie du dossier et qu'il convenait d'attendre les résultats de l'instruction judiciaire. Mais la Commission conteste à bon droit cet argument en remarquant que, selon les informations dont elle dispose, cette action judiciaire, engagée d'ailleurs non par les autorités nationales, mais par une société concurrente d'ITCO, porte seulement sur la fraude relative à la cargaison transportée sur le navire Alfonsina.

28. Dans ces conditions, il convient d'accueillir le grief de la Commission.

#### ***Sur le cinquième grief***

29. La Commission fait valoir que, en omettant de procéder aux vérifications et aux enquêtes appropriées ainsi qu'aux mesures de contrôle supplémentaires demandées par la Commission, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1<sup>er</sup> et 18 du règlement n° 2891/77 du Conseil, précité.

30. Aux termes de l'article 18 de ce règlement :

"1) Les États membres procèdent aux vérifications et enquêtes relatives à la constatation et à la mise à disposition des ressources propres...

2) Dans ce cadre, les États membres :

- procèdent aux contrôles supplémentaires que la Commission peut leur demander par une demande motivée ..."

31. Il y a lieu, d'une part, de relever que, lors de la procédure précontentieuse, les autorités helléniques ont fait valoir qu'une enquête administrative avait été diligentée par le ministère des Finances, à propos des deux opérations litigieuses d'exportation de maïs. Toutefois, en l'absence d'information précise sur sa nature, son étendue et ses résultats, la Cour ne saurait considérer qu'une telle enquête puisse être valablement regardée comme l'une des "vérifications et enquêtes" prescrites par le paragraphe 1 de l'article 18, précité.

32. Il convient, d'autre part, de noter que, dans sa lettre du 21 janvier 1987, précitée, la Commission a demandé aux autorités helléniques de "procéder à des contrôles a posteriori approfondis sur toutes les opérations d'importation, d'exportation ou de transit de céréales, effectuées, depuis le début de 1985, soit par la firme ITCO, soit via les ports de Salonique et de Kavala ". Il ne ressort pas du dossier que la République hellénique ait satisfait à cette demande de contrôles supplémentaires, qui était pourtant justifiée par la circonstance que l'enquête réalisée par la Commission sur les deux opérations litigieuses conduisait cette dernière à mettre en doute la régularité d'autres opérations de même nature, effectuées par la société ITCO ou traitées par les autorités douanières de Salonique et de Kavala.

33. Il y a donc lieu, pour la Cour, de faire droit au dernier grief de la Commission.

(...)

## **DISPOSITIF**

Par ces motifs,

### **LA COUR**

déclare et arrête :

1) En omettant de constater, à titre de ressources propres de la Communauté, des prélèvements agricoles dus sur certains lots de maïs importés d'un pays tiers en mai 1986 et s'élevant à 447 053 406 DR, et de mettre cette somme à la disposition de la Commission au plus tard le 20 juillet 1986, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et du règlement n° 2891/77 du Conseil, du 19 décembre 1977, portant application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés.

2) En omettant de payer les intérêts moratoires afférents à la somme susmentionnée de 447 053 406 DR, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement n° 2891/77 du Conseil, du 19 décembre 1977, portant application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés.

3) En omettant de procéder au recouvrement "a posteriori" des prélèvements agricoles mentionnés précédemment, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement n° 1697/79 du Conseil, du 24 juillet 1979, concernant le recouvrement "a posteriori" des droits à l'importation ou des droits à l'exportation qui n'ont pas été exigés du redevable pour des marchandises déclarées pour un régime douanier comportant l'obligation de payer de tels droits.

- 4) En omettant d'engager des poursuites, pénales ou disciplinaires, à l'encontre des personnes qui auraient participé à la réalisation et à la dissimulation des opérations ayant permis d'éviter les prélèvements agricoles mentionnés précédemment, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l' article 5 du traité CEE.
- 5) En omettant de procéder aux vérifications et aux enquêtes appropriées ainsi qu'aux mesures de contrôle supplémentaires demandées par la Commission, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement n° 2891/77 du Conseil, du 19 décembre 1977, portant application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés.
- 6) La République hellénique est condamnée aux dépens.

**Arrêt du Tribunal (quatrième chambre), 4 octobre 2006 – Tillack c/ Commission**

Dans l'affaire T-193/04,

**Hans-Martin Tillack**, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par M. I. Forrester, QC, Mes T. Bosly, C. Arhold, N. Flandin, J. Herrlinger et J. Siaens, avocats,

partie requérante,

soutenu par

**International Federation of Journalists (IFJ)**, établie à Bruxelles (Belgique), représentée par Mes A. Bartosch et T. Grupp, avocats,

partie intervenante,

contre

**Commission des Communautés européennes**, représentée par MM. C. Docksey et C. Ladenburger, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet, d'une part, une demande d'annulation de l'acte par lequel, le 11 février 2004, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a transmis aux autorités judiciaires allemandes et belges des informations relatives à des suspicions de violation du secret professionnel et de corruption et, d'autre part, une demande en réparation du préjudice moral subi par le requérant du fait de cette transmission d'informations et de la publication de communiqués de presse par l'OLAF,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (quatrième chambre),

(...)

rend le présent

**Arrêt**

**CADRE JURIDIQUE**

1. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF), institué par la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission, du 28 avril 1999 (JO L 136, p. 20), est chargé, notamment, d'effectuer des enquêtes administratives internes destinées à rechercher les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés susceptible de poursuites disciplinaires et, le cas échéant, pénales.

2. Le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF (JO L 136, p. 1), régit les contrôles, vérifications et actions entrepris par les agents de l'OLAF dans l'exercice de leurs fonctions.

3. Le considérant 13 du règlement n° 1073/1999 dispose :

« Considérant qu'il incombe aux autorités nationales compétentes ou, le cas échéant, aux institutions, organes ou organismes de décider des suites à donner aux enquêtes terminées, sur la base du rapport établi par l'[OLAF] ; qu'il convient, cependant, de prévoir l'obligation pour le directeur de l'[OLAF] de transmettre directement aux autorités judiciaires de l'État membre concerné les informations que l'[OLAF] aura recueillies lors d'enquêtes internes sur des faits susceptibles de poursuites pénales. »

4. L'article 6 du règlement n° 1073/1999, intitulé « Exécution des enquêtes », prévoit, en son paragraphe 6, que « [l]es États membres veillent à ce que leurs autorités compétentes, en conformité avec les dispositions nationales, prêtent le concours nécessaire aux agents de l'[OLAF] pour l'accomplissement de leur mission ».

5. L'article 9 du règlement n° 1073/1999, sous le titre « Rapport d'enquête et suite des enquêtes », est libellé comme suit en son paragraphe 2 :

« [...] Les rapports ainsi dressés constituent, au même titre et dans les mêmes conditions que les rapports administratifs établis par les contrôleurs administratifs nationaux, des éléments de preuve admissibles dans les procédures administratives ou judiciaires de l'État membre où leur utilisation s'avère nécessaire [...] »

6. L'article 10 du règlement n° 1073/1999, intitulé « Transmission d'informations par l'[OLAF] », dispose, en son paragraphe 2 :

« [...] L]e directeur de l'[OLAF] transmet aux autorités judiciaires de l'État membre concerné les informations obtenues par l'[OLAF] lors d'enquêtes internes sur des faits susceptibles de poursuites pénales [...] »

#### **FAITS À L'ORIGINE DU LITIGE**

7. Le requérant est journaliste, employé par le magazine allemand *Stern*.

8. Par un mémorandum en date du 31 août 2001, M. Van Buitenen, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, a fait état de possibles irrégularités commises dans plusieurs services de la Commission (ci-après le « mémorandum Van Buitenen »). Une copie de ce document a été reçue par l'OLAF le 5 septembre 2001.

9. Le 23 octobre 2001, le directeur de l'OLAF a chargé l'unité « Magistrats, conseil et suivi judiciaire » d'évaluer les allégations exposées dans le mémorandum Van Buitenen et de formuler des recommandations quant à la suite à leur donner.

10. Le 31 janvier 2002, l'unité « Magistrats, conseil et suivi judiciaire » a remis une note interne à caractère confidentiel, contenant douze propositions et recommandations, parmi lesquelles l'ouverture d'enquêtes pour certaines des allégations mentionnées dans le mémorandum. Sur la base de ce document, ladite unité a rédigé une note abrégée, datée du 14 février 2002, présentant également un caractère confidentiel.

11. Le requérant a rédigé deux articles, publiés dans *Stern* respectivement les 28 février et 7 mars 2002, dans lesquels il a relaté des cas d'irrégularités au sein des institutions européennes. Ces articles étaient fondés sur le mémorandum Van Buitenen et la note de l'OLAF du 31 janvier 2002.

12. Le 12 mars 2002, l'OLAF, soupçonnant que ses notes confidentielles des 31 janvier et 14 février 2002 avaient été divulguées de façon illicite, a ouvert une enquête interne en vue d'identifier les fonctionnaires ou agents des Communautés européennes à l'origine de la fuite.

13. Le 22 mars 2002, le directeur de la direction « Intelligence, stratégie opérationnelle et services de l'information » de l'OLAF a adressé une note au directeur de l'OLAF pour lui

signaler que, selon une source d'information fiable, le requérant aurait remis 8 000 euros à un agent de l'OLAF afin d'obtenir plusieurs documents en lien avec l'affaire Van Buitenen. Le même jour, le porte-parole de l'OLAF a indiqué au directeur de l'OLAF qu'il avait rencontré M. G., porte-parole de la Commission pour le budget et la lutte anti-fraude, et que celui-ci lui avait déclaré avoir été informé par un journaliste de *Stern* que le requérant avait versé de l'argent à un membre de l'OLAF pour se procurer des documents.

14. Le 27 mars 2002, l'OLAF a publié un communiqué de presse, sous le titre « Enquête interne concernant une fuite d'informations confidentielles », libellé de la façon suivante :

« [...] Suite à une apparente fuite d'informations confidentielles incluses dans un rapport préparé par l'OLAF, l'[OLAF] a décidé, en conformité avec l'article 5, paragraphe 1, du règlement [...] n° 1073/1999, d'ouvrir une enquête interne. Selon les informations reçues par l'[OLAF], un journaliste a reçu plusieurs documents relatifs au dossier surnommé l'« affaire Van Buitenen ». Il n'est pas exclu que de l'argent ait été versé à quelqu'un au sein de l'OLAF (voire d'une autre institution) pour obtenir ces documents [...]

L'[OLAF] respecte toujours les normes éthiques les plus élevées. Il mène ses enquêtes de manière totalement indépendante. Toutefois, il est nécessaire de souligner que la corruption active ou le paiement d'un agent contre fourniture d'informations confidentielles est illégal en Belgique. De plus, les informations obtenues par l'OLAF dans le déroulement de ses enquêtes sont protégées par les dispositions du droit belge en la matière. Si, à la suite de l'enquête interne, une activité de nature illégale est avérée, l'[OLAF] a l'intention d'en poursuivre les auteurs, conformément aux dispositions disciplinaires et criminelles applicables [...] »

15. En réponse, *Stern* a publié un communiqué de presse, le 28 mars 2002, par lequel il a, d'une part, confirmé détenir le mémorandum Van Buitenen et, d'autre part, souligné qu'il n'avait pas versé d'argent à un fonctionnaire des Communautés européennes pour l'obtention de documents liés à cette affaire. Ce communiqué cite le nom et les coordonnées du requérant. *Stern* a également écrit au président du comité de surveillance de l'OLAF, le 3 avril 2002, pour s'élever contre les allégations de l'OLAF.

16. Le 4 avril 2002, le magazine *European Voice* a indiqué que, selon un porte-parole de l'OLAF, celui-ci disposait « à première vue » de « preuves » indiquant qu'« un paiement pouvait avoir eu lieu » et traitait cette question sérieusement.

17. Lors d'une réunion tenue les 9 et 10 avril 2002, le comité de surveillance de l'OLAF a demandé à être informé des indices confortant les soupçons de versement d'argent dans cette affaire.

18. Le 11 avril 2002, le porte-parole de l'OLAF a envoyé un courriel à des agents de l'OLAF en indiquant ce qui suit :

« [...] Les seuls faits certains sont, pour le moment, qu'un document confidentiel de l'OLAF est arrivé entre les mains de la presse (et cela n'aurait pas dû être le cas), [et] qu'il y avait des 'rumeurs' qui circulaient autour de l'OLAF et autour de la Commission [...] selon lesquelles ces documents auraient même été 'payés' (avec même l'indication d'un montant...) [...] Il est inadmissible que [...] le risque existe que des informations confidentielles de l'OLAF soient obtenues par la presse et que ces informations soient obtenues en corrompant un fonctionnaires public [et que] des soupçons, 'rumeurs' ou 'spéculations', telles que celles qui ont entouré l'[OLAF] dans les semaines écoulées, restent sans vérification de leur bien-fondé sur un service d'enquête [...] »

19. Le 22 octobre 2002, le requérant a présenté une plainte (1840/2002/GG) au Médiateur européen visant le communiqué de presse de l'OLAF du 27 mars 2002.

20. Le 9 décembre 2002, les enquêteurs de l'OLAF ont officiellement entendu M. G. Celui-ci a indiqué que, selon l'un de ses anciens collègues de Stern dont il a refusé de révéler le nom, le requérant aurait reçu 8 000 marks allemands (DEM) ou 8 000 euros pour se procurer des informations au sujet de la Commission ou éventuellement de l'OLAF.

21. Le 18 juin 2003, le Médiateur a souligné, dans son projet de recommandation relatif à la plainte du requérant, que, en alléguant l'existence d'un délit de corruption sans qu'il soit étayé par des éléments factuels à la fois suffisants et publiquement vérifiables, l'OLAF avait agi de manière disproportionnée, ce qui constituait un cas de mauvaise administration. Il recommandait que l'OLAF retire les allégations de corruption publiées, qui pouvaient être comprises comme visant le plaignant.

22. À la suite de ce projet de recommandation, l'OLAF a publié un communiqué de presse, le 30 septembre 2003, sous le titre « Clarification de l'OLAF concernant une apparente fuite d'informations », rédigé comme suit :

« Le 27 mars 2002, l'[...] OLAF a publié un communiqué de presse annonçant qu'une enquête interne avait été ouverte conformément au règlement [...] n° 1073/1999 au sujet d'une apparente fuite d'informations confidentielles incluses dans un rapport élaboré au sein de l'[OLAF].

Ce communiqué indiquait que, selon des informations reçues par l'[OLAF], un journaliste s'était procuré plusieurs documents relatifs au dossier dit de l'« affaire van Buitenen » et qu'il n'était pas exclu que de l'argent ait été versé à quelqu'un au sein de l'OLAF (voire d'une autre institution) pour obtenir ces documents.

L'enquête de l'OLAF à ce sujet n'est pas close, mais l'[OLAF] n'a pas trouvé, jusqu'ici, de preuve qu'un tel paiement a bien eu lieu. »

23. Le 12 novembre 2003, le requérant a publié sur le site Internet de Stern un article critiquant l'action du directeur de l'OLAF.

24. Dans sa décision finale du 20 novembre 2003, relative à la plainte 1840/2002/GG, le Médiateur a réaffirmé que l'OLAF avait commis un cas de mauvaise administration et il a estimé que l'OLAF, qui avait accepté son projet de recommandation, ne l'avait pas mis en œuvre de façon satisfaisante. Dans ces circonstances, il a considéré qu'un commentaire critique de sa part pouvait constituer une réparation adéquate pour le plaignant.

25. M. G., qui avait quitté la Commission en juillet 2003, a été auditionné à nouveau par les enquêteurs de l'OLAF, le 6 janvier 2004. Il a, d'une part, confirmé les propos tenus lors de sa première audition et, d'autre part, révélé le nom de la personne qui l'avait informé.

26. Les 20 et 21 janvier 2004, lors d'une réunion du comité de surveillance de l'OLAF, le directeur a informé le comité des « développements d'une affaire en cours », en indiquant que ceux-ci impliquaient des contacts confidentiels avec des autorités judiciaires nationales. Selon le procès-verbal de la réunion, les membres du comité ont accepté, « compte tenu des particularités du cas évoqué, de recevoir une information différée [...], étant précisé qu'il appartiendra[it] à l'OLAF le moment venu de fournir une information suffisante à l'institution concernée ».

27. Le 11 février 2004, l'OLAF a transmis des informations relatives à des suspicions de violation du secret professionnel et de corruption aux autorités judiciaires de Bruxelles (Belgique) et de Hambourg (Allemagne), en se référant à l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999.

28. Sur la base des informations transmises, les autorités judiciaires belges tout comme les autorités judiciaires allemandes ont ouvert une instruction pour corruption présumée et, dans le cas des autorités judiciaires belges, pour violation du secret professionnel.

29. Le 19 mars 2004, à la demande du juge d'instruction chargé de l'affaire, la police belge a opéré une perquisition au domicile et au bureau du requérant et a saisi ou mis sous scellés des documents professionnels ainsi que des effets personnels.

30. Le requérant a introduit un recours contre cette saisie devant les juridictions belges. Au terme de cette procédure, la Cour de cassation belge a rejeté son recours, sur le fond, le 1<sup>er</sup> décembre 2004.

31. Le 15 avril 2004, le requérant a écrit au directeur de l'OLAF pour se plaindre de la procédure suivie et demander l'accès au dossier d'enquête le concernant.

32. Le 7 mai 2004, une copie de la lettre envoyée aux autorités judiciaires belges le 11 février 2004, expurgée de ses éléments confidentiels, a été transmise au président du comité de surveillance de l'OLAF. À la fin du même mois, le requérant a également obtenu une copie de ladite lettre.

33. Le 12 mai 2005, le Médiateur a adressé un rapport spécial au Parlement européen concernant la plainte 2485/2004/GG, introduite par le requérant. Selon ce rapport, l'OLAF devrait reconnaître qu'il avait effectué des déclarations incorrectes et trompeuses dans les mémoires qu'il avait adressés au Médiateur dans le cadre de l'enquête portant sur la plainte 1840/2002/GG. Le Médiateur a également proposé que le Parlement adopte cette recommandation en tant que résolution.

(...)

#### **APPRÉCIATION DU TRIBUNAL**

66. En l'espèce, le recours en annulation est dirigé contre l'acte par lequel l'OLAF, sur le fondement de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999, a transmis aux autorités judiciaires allemandes et belges des informations relatives à des suspicions de violation du secret professionnel et de corruption impliquant le requérant.

67. Selon une jurisprudence constante, constituent des actes ou des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, au sens de l'article 230 CE, les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci (arrêt de la Cour du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, point 9, et arrêt du Tribunal du 6 avril 2006, Camós Grau/Commission, T-309/03, non encore publié au Recueil, point 47).

68. Or, il y a lieu de constater que, en l'espèce, l'acte attaqué ne modifie pas de façon caractérisée la situation juridique du requérant.

69. Il ressort des dispositions du règlement n° 1073/1999, en particulier du considérant 13 et de l'article 9 de ce règlement, que les conclusions de l'OLAF contenues dans un rapport final ne sauraient aboutir d'une manière automatique à l'ouverture de procédures judiciaires ou disciplinaires, dès lors que les autorités compétentes sont libres de décider de la suite à donner au rapport final et sont donc les seules autorités à pouvoir arrêter des décisions susceptibles d'affecter la situation juridique des personnes à l'endroit desquelles le rapport aurait recommandé l'engagement de telles procédures (ordonnance Comunidad Autónoma de Andalucía/Commission, précitée, point 37, et arrêt Camós Grau/Commission, précité, point 51).

70. De même, l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999 se borne à prévoir une transmission d'informations aux autorités judiciaires nationales, qui demeurent libres, dans le cadre de leurs pouvoirs propres, d'apprécier le contenu et la portée desdites informations et, partant, les suites qu'il convient, le cas échéant, d'y donner. Par conséquent, l'éventuelle ouverture d'une procédure judiciaire à la suite de la transmission d'informations par l'OLAF, ainsi que les actes juridiques subséquents, relève de la seule et entière responsabilité des autorités nationales.

71. Aucun des arguments avancés par le requérant et l'intervenante n'est de nature à mettre en cause cette constatation.

72. En premier lieu, le principe de coopération loyale entraîne une obligation pour les États membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire et impose aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale avec les États membres (arrêts de la Cour du 26 novembre 2002, *First et Franex*, C-275/00, Rec. p. I-10943, point 49, et du 4 mars 2004, *Allemagne/Commission*, C-344/01, Rec. p. I-2081, point 79). Ce principe implique que les autorités judiciaires nationales, lorsque l'OLAF leur transmet des informations en application de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999, doivent examiner attentivement lesdites informations et en tirer les conséquences appropriées pour assurer le respect du droit communautaire, le cas échéant en ouvrant des procédures judiciaires si elles estiment que cela est justifié. Une telle obligation d'examen attentif n'impose cependant pas de retenir de la disposition susmentionnée une interprétation conférant un caractère contraignant aux transmissions en cause, en ce sens que les autorités nationales seraient obligées de prendre des mesures spécifiques, car une telle interprétation modifierait la répartition des tâches et des responsabilités telle qu'elle est prévue pour la mise en œuvre du règlement n° 1073/1999 (ordonnance du 19 avril 2005, *Tillack/Commission*, précitée, point 33).

73. En outre, l'article 6, paragraphe 6, du règlement n° 1073/1999, qui concerne les enquêtes exécutées par l'OLAF, et le règlement n° 2185/96, relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités, se rapportent aux pouvoirs d'enquête propres à l'OLAF et à la Commission. La coopération loyale attendue des États membres, lorsque ces pouvoirs d'enquête propres sont exercés, si elle implique que les autorités nationales compétentes apportent leur concours à l'action conduite au nom de la Communauté, est sans rapport avec les prérogatives propres desdites autorités, notamment judiciaires, et n'entraîne pas d'immixtion dans les compétences de ces dernières.

74. En deuxième lieu, concernant l'argument du requérant selon lequel l'OLAF pourrait se porter partie civile dans la procédure pénale belge afin d'avoir accès aux documents saisis au domicile et au bureau de l'intéressé, il convient d'observer que, à supposer cette possibilité avérée, celle-ci serait sans incidence sur le caractère attaquant ou non de l'acte par lequel l'OLAF transmet des informations à des autorités judiciaires nationales.

75. En troisième lieu, l'arrêt *Hamill/Commission*, précité, qui a pour objet un recours en indemnité et non un recours en annulation, n'indique nullement qu'une transmission d'informations par l'OLAF au titre de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999 produirait des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant.

76. En quatrième lieu, les éléments de fait invoqués par le requérant, qui prouvent, selon lui, que les autorités judiciaires belges n'ont pas agi en toute indépendance mais suivant les demandes de l'OLAF, ne sauraient être accueillis.

77. S'agissant, d'une part, de la déclaration du président du comité de surveillance de l'OLAF devant le House of Lords Select Committee on the European Union, le 19 mai 2004, le requérant ne produit aucun élément permettant au Tribunal de vérifier le contenu de cette déclaration et il n'y a, dès lors, pas lieu de la prendre en considération.

78 Concernant, d'autre part, le rapport intérimaire annexé à la lettre adressée aux autorités judiciaires belges, ses points 2.2 et 2.3 sont respectivement libellés de la façon suivante :

« Comme déjà discuté avec le Parquet de Hambourg [...], le 13 janvier 2004 et avec le Parquet de Bruxelles [...], le 16 janvier 2004, la transmission d'informations aux deux autorités judiciaires se révèle nécessaire afin d'entamer des procédures indépendantes mais coordonnées ;

[...]

Une action rapide est souhaitable vu que M. Tillack, selon notre information, quittera Bruxelles dans le courant du mois de mars de cette année pour devenir correspondant du Stern à Washington [...] Avec son départ de Bruxelles, des pièces probantes importantes pourraient disparaître définitivement. »

79. Cependant, s'agissant du point 2.2 du rapport intérimaire, le requérant ne conteste pas l'affirmation de la Commission selon laquelle les contacts entre l'OLAF et les Parquets nationaux ont porté sur des points purement formels tels que la question de savoir à quelle personne il devait transmettre les informations. Quant au point 2.3, s'il doit être constaté que l'OLAF a effectivement exprimé le souhait d'un traitement rapide de l'affaire en cause, ce souhait n'oblige aucunement les autorités judiciaires belges. En effet, il ne saurait être assimilé à une demande, faite aux autorités belges, tendant à l'ouverture d'une procédure judiciaire ou à l'adoption de toute autre mesure. Au demeurant, l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999, relatif à la transmission des informations obtenues au cours des enquêtes qu'il diligente aux autorités nationales compétentes, se borne à prévoir la transmission desdites informations aux autorités nationales auxquelles il appartient, dans l'exercice de leurs compétences propres, de décider des suites qu'il convient d'y donner.

80. Enfin, est inopérant l'argument tiré de l'absence de protection juridictionnelle effective. En effet, cet argument ne permet pas, à lui seul, de fonder la recevabilité d'un recours (ordonnances du Tribunal du 19 septembre 2005, Aseprofar et Edifa/Commission, T-247/04, non encore publiée au Recueil, point 59, et du 28 novembre 2005, EEB et Stichting Natuur en Milieu/Commission, T-236/04 et T-241/04, non encore publiée au Recueil, point 68). Au demeurant, il ressort du dossier et des débats lors de l'audience que le requérant a introduit un recours devant les juridictions belges puis devant la Cour européenne des droits de l'homme contre les mesures prises par les autorités judiciaires belges à la suite de la transmission d'informations par l'OLAF le 11 février 2004. En outre, le requérant disposait de la possibilité d'inviter les juridictions nationales, qui ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité de l'acte par lequel l'OLAF a transmis des informations aux autorités judiciaires belges (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 22 octobre 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199, point 20), à interroger à cet égard la Cour par voie de question préjudicielle.

81. Il résulte de ce qui précède que la transmission d'informations au titre de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 1073/1999 étant, en l'espèce, dépourvu d'effet juridique obligatoire, ne saurait être considérée comme un acte susceptible d'affecter la situation juridique du requérant.

82. Par conséquent, les conclusions tendant à l'annulation de l'acte par lequel l'OLAF a transmis, le 11 février 2004, des informations aux autorités judiciaires allemandes et belges sont irrecevables.

(...)

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête :

- 1) Le recours est rejeté.
- 2) Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de production de documents.
- 3) Le requérant est condamné à supporter ses dépens ainsi que les dépens exposés par la Commission, y compris ceux afférents à la procédure de référé.
- 4) L'International Federation of Journalists supportera ses propres dépens.

**Rapport annuel de l'OLAF pour 2011**  
**Communiqué de presse OLAF du 3 juillet 2012**

COMMUNIQUÉ DE PRESSE N° 4/2012

Bruxelles, le 3 juillet 2012

**Les enquêtes de l'OLAF ont abouti au recouvrement de € 691 millions en faveur du budget de l'UE et à 511 années d'emprisonnement.**

**Le rapport annuel de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), publié aujourd'hui, récapitule les réalisations de l'OLAF en 2011. L'OLAF a traité 463 affaires en 2011. Ses enquêtes ont conduit au recouvrement de 691 millions d'euros et à un total cumulé de 511 années d'emprisonnement prononcées par les tribunaux des États membres.**

« Grâce à nos enquêtes, des sommes d'argent considérables ont été récupérées au profit des contribuables de l'UE et un grand nombre de criminels ont été traduits en justice devant les tribunaux nationaux pour des délits portant atteinte au budget de l'Union. Dans le climat financier actuel, la lutte contre la fraude et la corruption revêt une importance particulière et devrait être prioritaire dans tous les États membres. L'OLAF souhaite intensifier cette lutte. Par conséquent, nous entendons axer encore davantage nos efforts sur l'efficacité et les résultats de nos enquêtes et renforcer notre coopération avec nos partenaires tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE », a déclaré le directeur général de l'OLAF, M. Giovanni Kessler.

**Résumé des activités opérationnelles en 2011**

- Les enquêtes de l'OLAF ont permis de récupérer 691,4 millions d'euros. Ce montant exceptionnel s'explique par les circonstances particulières qui ont marqué l'année.
- Les recouvrements les plus élevés ont été enregistrés dans le secteur des Fonds structurels (524,7 millions d'euros), suivi par le secteur des douanes (113,7 millions d'euros) et de l'agriculture (34 millions d'euros).
- En 2011, grâce aux poursuites engagées dans les États membres et à la suite des recommandations de l'OLAF, les tribunaux nationaux ont condamné les fraudeurs à un total cumulé de 511 années d'emprisonnement et ont infligé des sanctions pécuniaires à hauteur d'environ 155 millions d'euros.
- L'OLAF a ouvert 178 nouveaux dossiers, dont 80 % ont donné lieu à des enquêtes. 208 enquêtes et cas de coordination ont été clôturés au cours de l'année.
- L'OLAF a traité 463 enquêtes et cas de coordination en 2011. 122 de ces affaires ont porté sur des membres du personnel de l'UE, 89 sur le secteur agricole, 67 sur l'aide extérieure et 64 sur les Fonds structurels.
- Le taux de liquidation, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de dossiers ouverts et clôturés, s'est amélioré pour tomber en dessous de un. La durée moyenne de traitement des dossiers a légèrement augmenté et atteint 29,1 mois. Ces deux phénomènes peuvent s'expliquer par le nombre relativement élevé de dossiers clôturés durant l'année.

Le rapport comprend un échantillon d'études de cas présentant un aperçu des enquêtes de l'OLAF relatives à des infractions présumées affectant différents secteurs du budget de l'UE. Il s'agit notamment d'un cas de contrebande de biodiesel, d'un appel d'offres frauduleux dans le domaine des Fonds structurels et d'un cas de corruption impliquant un fonctionnaire de délégation de l'UE.

Le rapport peut être téléchargé depuis le **site web de l'OLAF**.

## **OLAF**

La mission de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) est triple: il protège les intérêts financiers de l'Union européenne en enquêtant sur la fraude, la corruption et toute autre activité illégale; il repère et examine les faits graves liés à l'exercice d'activités professionnelles qui sont commis par les membres et le personnel des institutions et organes de l'Union, et sont susceptibles de poursuites disciplinaires ou pénales; il apporte enfin son appui à la Commission européenne dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de prévention et de détection des fraudes.

**DOCUMENT 11**

**« *Réflexions sur l'institution d'un Parquet européen* », Conseil d'État,  
La Documentation française, 24 février 2011**















**Rapport d'information n° 203 (2012-2013) fait au nom de la commission des Affaires européennes du Sénat sur la création d'un Parquet européen, par Mlle Sophie Joissains, sénateur**

(...)

**I. LA CRÉATION D'UN PARQUET EUROPÉEN : UNE RÉPONSE ADÉQUATE À DES ENJEUX MAJEURS, CONSACRÉE PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE**

La création d'un Parquet européen peut permettre de répondre à deux enjeux majeurs : protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, objectif essentiel dans ces temps de crise économique et financière ; lutter plus efficacement contre la grande criminalité qui se déploie sans considération pour les frontières nationales. Le traité de Lisbonne prend en compte ces deux enjeux et précise ce que pourraient être les missions d'un Parquet européen.

**A. DES ENJEUX MAJEURS**

**1. La protection des intérêts financiers de l'Union européenne**

*a) Une exigence qui s'est affirmée progressivement*

La nécessité de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne est clairement apparue à la suite de la décision prise en 1970 (traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 et décision du Conseil du 21 avril) de remplacer les contributions nationales des États membres par des ressources propres au budget des « Communautés européennes ». Un premier projet de modification du traité du 22 avril 1970 fut élaboré en vue d'adopter une réglementation commune sur la protection pénale de ces intérêts financiers et sur la poursuite des infractions. Ce projet n'aboutit cependant pas et il fut jugé préférable de confier cette responsabilité aux États membres. Cette responsabilité fut d'ailleurs clairement énoncée, en 1989, par la Cour de justice qui posa le principe de l'assimilation du niveau de protection des intérêts financiers communautaires à celui des intérêts financiers des États membres (*arrêt du 21 septembre 1989, Commission c/ Grèce*). Par la suite, elle exigea de ces derniers qu'ils instituent des sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées dans ce domaine. En 1989, est néanmoins créée auprès de la Commission européenne une Unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF) chargée de mener des enquêtes administratives dans ce domaine.

La convention du 27 novembre 1995 relative à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne a précisé les obligations à la charge des États membres. Cette convention définit la fraude aux intérêts financiers de l'Union comme « tout acte ou omission intentionnel » ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte aux recettes ou aux dépenses des Communautés européennes. Elle impose aux États membres de prévoir les incriminations correspondantes dans leur législation. Cette convention a été amendée par un premier protocole en date du 27 septembre 1996 relatif à la lutte contre la corruption, qui a imposé aux États membres d'incriminer les actes de corruption passive et active, impliquant notamment les fonctionnaires communautaires et nationaux. Un second protocole, en date du 19 juin 1997 a pris en compte le blanchiment et a institué en outre une responsabilité des personnes morales.

Entretiens un règlement du 18 décembre 1995 a donné une définition extensive de l'irrégularité en matière de protection des intérêts financiers de l'Union européenne : « *Est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense induite.* » Il a par ailleurs mis en place un cadre d'harmonisation des sanctions administratives dans les États membres (délai de prescription, régime des sanctions...).

Dans le but de veiller à une mise en œuvre effective de ces textes, l'Office de lutte anti-fraude (OLAF) a été créé le 28 avril 1999. L'OLAF s'est substitué à l'UCLAF. Institué au sein de la Commission européenne, il bénéficie d'une certaine autonomie dans la conduite de ses enquêtes.

La coresponsabilité de l'Union européenne et des États membres est désormais clairement établie par les traités : en vertu des articles 310 § 6 et 325 du TFUE, ils ont l'obligation de combattre toute forme d'activité illégale affectant les intérêts financiers de l'Union. Leur responsabilité ne peut être éludée par les États membres qui gèrent les 4/5<sup>è</sup> des dépenses de l'Union européenne et qui collectent les ressources propres traditionnelles (principalement des droits de douane et des droits agricoles mais aussi des droits antidumping et des cotisations sur le sucre). Ils ont l'obligation de communiquer, chaque trimestre, à la Commission européenne les irrégularités qu'ils ont détectées dans les domaines de gestion partagée, de la préadhésion et des ressources propres traditionnelles.

#### *b) Un nombre significatif d'irrégularités*

Sur la période 2007-2011, le nombre d'irrégularités signalées, tous secteurs confondus, est resté globalement stable jusqu'en 2010 où la fraude présumée a atteint un pic avec un montant évalué à 600 millions d'euros par an. En 2011, 1 230 irrégularités ont été signalées comme frauduleuses (fraude présumée ou établie), soit une baisse d'environ 35 % par rapport à 2010, avec un impact financier estimé à 404 millions d'euros (- 37 %). Ce recul était néanmoins prévisible après la forte hausse de 2010 qui avait été provoquée par un effet « cyclique » dû à la clôture de la période de programmation 2000-2006 au titre de la politique de cohésion et par l'introduction d'un système de gestion des irrégularités dans le cadre de cette politique. Celle-ci reste, au titre des dépenses, le secteur où le nombre des irrégularités signalées comme frauduleuses est le plus élevé (54 % du total) et l'impact financier le plus important (69 % du total).

Si ces évaluations permettent d'avoir une vue d'ensemble sur les mises en cause des intérêts financiers de l'Union, leur précision n'est pas avérée de façon absolue. Selon la Commission européenne, le montant réel devrait être encore plus élevé puisque tous les cas ne sont pas détectés et signalés. C'est ainsi que dans son rapport annuel 2011 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude, la Commission européenne relève des différences significatives entre les approches adoptées par les États membres dans leurs procédures de signalement des irrégularités frauduleuses ou non. Certains États membres continuent de notifier des taux très bas de fraude. Ce qui pose la question de l'adéquation de leur système national de signalement. En outre, les montants en cause peuvent être beaucoup plus importants selon la définition que l'on donne aux « intérêts financiers » de l'Union européenne<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La perte directe de recettes douanières résultant de la contrebande de cigarettes dans l'Union européenne est estimée à plus de 10 milliards d'euros par an.

*c) Un dispositif insuffisant pour assurer une protection effective des intérêts financiers de l'Union européenne*

La nécessité de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne prend une actualité particulière dans le contexte de la crise financière et de la crise de la dette qui affectent les États membres. Dans sa communication du 26 mai 2011<sup>2</sup>, la Commission européenne a pointé les insuffisances du dispositif actuel de protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Elle souligne les difficultés nées de la grande variété de systèmes et de traditions juridiques. La Convention de 1995 et ses actes liés n'ont été pleinement mis en œuvre que dans cinq États membres.

Dans un arrêt du 4 octobre 2006 *Tillack c/ Commission*, le Tribunal de première instance a jugé que l'éventuelle ouverture d'une procédure judiciaire à la suite de la transmission d'informations par l'OLAF, ainsi que les actes juridiques subséquents, relevaient de la seule et entière responsabilité des autorités nationales. Or, les autorités judiciaires nationales n'ouvrent pas systématiquement d'enquête pénale à la suite d'une recommandation de l'OLAF (depuis 2000, 93 dossiers OLAF ont été classés sans suite par les ministères publics nationaux, sans raison particulière ; 178 autres dossiers l'ont été pour des motifs discrétionnaires). Au total, seulement 7 % des dossiers OLAF font l'objet de poursuites pénales dans les États membres, seuls compétents pour agir comme l'a rappelé la Cour de justice.

Il existe de grandes différences entre les États membres tant dans la définition des infractions pénales concernées (tels le détournement de fonds ou l'abus de pouvoir), dans le concept de fonctionnaire retenu pour l'application des règles anticorruption ou encore la responsabilité pénale des chefs d'entreprises et des personnes morales, engagée dans certains États mais pas dans d'autres.

C'est pourquoi le taux de condamnation dans le cas d'infraction portant atteinte au budget de l'Union varie d'un État membre à l'autre de 14 à 80 %. Trop souvent les enquêteurs, procureurs et juges nationaux se heurtent à des obstacles juridiques et pratiques, tels que des compétences limitées territorialement, la non recevabilité de preuves recueillies par des autorités étrangères, une restriction des poursuites aux affaires nationales ou encore une coopération insuffisante entre les autorités. Cette situation aboutit au classement d'affaires où l'OLAF a pourtant procédé à une enquête qui a conclu à une fraude présumée suffisamment grave. Les déficiences des mécanismes de coopération sont par ailleurs visibles alors même que la protection du budget de l'Union nécessite souvent de mener des enquêtes transfrontalières.

Pour surmonter ces difficultés, la Commission européenne a annoncé son intention d'utiliser les nouveaux outils prévus par le traité de Lisbonne. Elle a ainsi présenté, le 11 juillet 2012, une proposition de directive qui définit, d'une part, des infractions communes à tous les États membres et, d'autre part, les sanctions qu'il convient d'adopter dans le but de renforcer l'effet dissuasif et le potentiel répressif des dispositions applicables. Sa proposition de directive du 12 mars 2012 concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne fait de la confiscation une priorité stratégique en tant que moyen de lutte contre la criminalité organisée.

---

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives – Une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables (COM (2011) 293 final).

En juin 2011, la Commission européenne a adopté une communication sur sa stratégie antifraude. En décembre 2011, elle a proposé une révision des textes afin d'assurer que les États membres mettent en place des mécanismes efficaces pour prévenir les pratiques commerciales malsaines et accroître la transparence. Elle a par ailleurs lancé un plan d'action contre la contrebande de cigarettes et d'alcool le long de la frontière orientale de l'Union européenne. En outre, les opérations douanières conjointes donnent des résultats appréciables (par exemple, l'opération baptisée « Fireblade » organisée en avril 2011 par la Hongrie et la Commission (OLAF) en coopération avec Europol).

Toutes ces actions sont positives et de nature à renforcer la politique de protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Mais les traités offrent d'autres instruments que la Commission européenne souhaite utiliser, en particulier les mesures de coopération judiciaire en matière pénale (article 82 TFUE), la définition de dispositions législatives relatives à la fraude (articles 310 § 6 et 325 § 4 TFUE), l'attribution de compétences d'investigation à Eurojust (article 85 TFUE) et la création d'un Parquet européen à partir d'Eurojust (article 86 TFUE).

## **2. Le renforcement de la coopération judiciaire pénale**

Les accords de Schengen ont constitué une étape majeure pour la coopération policière et judiciaire en Europe. Ils ont aboli progressivement le contrôle aux frontières intérieures et permis d'élaborer une politique commune aux frontières extérieures des États parties. Sur le plan des enquêtes, ils ont apporté des améliorations non négligeables aux mécanismes de coopération policière, et notamment l'observation transfrontalière, le droit de poursuite, les centres de coopération policière et douanière (CCPD).

La Convention d'entraide judiciaire du 29 mai 2000 et son protocole additionnel du 16 octobre 2001 ont renforcé, au sein de l'Union européenne, les mécanismes d'entraide institués par les conventions du Conseil de l'Europe. Première convention à avoir été adoptée après l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, la convention de 2000 a généralisé la transmission directe des procédures entre les autorités judiciaires des États membres et introduit de nouvelles formes d'entraide : utilisation de la vidéoconférence, livraisons surveillées, enquêtes discrètes, équipes communes d'enquête.

### *a) La reconnaissance mutuelle*

Depuis le Conseil européen de Tampere en 1999, le principe de reconnaissance mutuelle constitue la pierre angulaire de la coopération judiciaire européenne. Pour faciliter la mise en œuvre de ce principe, le programme de La Haye (2004) avait insisté sur l'importance de renforcer la confiance mutuelle.

Au titre de la reconnaissance mutuelle, la principale réalisation demeure le mandat d'arrêt européen, qui a été établi par une décision-cadre du 13 juin 2002. Il est opérationnel dans les vingt-sept États membres depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Depuis sa mise en place, 54 689 mandats d'arrêt européen ont été émis par les États membres donnant lieu à la remise de 11 630 suspects. Dans le cadre de l'ancienne procédure d'extradition, les affaires traitées duraient en moyenne une année. Ce délai est désormais réduit à seize jours, lorsque le suspect consent à son extradition, ou à quarante-huit jours lorsque ce n'est pas le cas.

La Commission européenne relève toutefois, dans un rapport d'évaluation d'avril 2011, que l'efficacité du mandat d'arrêt européen peut être entravée par des préoccupations liées au respect des droits fondamentaux dans les États membres ainsi que par une utilisation excessive dans des cas qui ne le justifient pas véritablement. L'établissement de normes

européennes minimales en matière de droits des personnes soupçonnées d'un délit ou poursuivies peut répondre au premier écueil en garantissant la tenue de procès équitables. L'Union européenne a déjà adopté des dispositions législatives portant sur le droit à l'interprétation et à la traduction dans les procédures ainsi que sur le droit à l'information des suspects. La Commission a présenté une proposition de directive en vue de garantir l'accès à un avocat et le droit à communiquer avec les membres de sa famille et ses employeurs. Chacune de ces mesures s'appliquera aux suspects faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen.

L'hétérogénéité des normes d'incrimination et de sanction constitue une vraie difficulté qu'il faut lever. Comme le souligne Eurojust, à laquelle fait écho l'étude du Conseil d'État, les États membres où le faux monnayage est faiblement incriminé risquent d'être moins enclins à poursuivre cette infraction que d'autres États membres comme la France, où cette infraction est passible d'une peine de trente ans de réclusion criminelle.

La disparité des procédures pénales est une autre difficulté encore plus sensible. Le rapport annuel d'Eurojust 2009 souligne la diversité des « *législations relatives à l'interception des communications, à l'audition des témoins (par ex. dans les affaires de criminalité organisée ou de traite des êtres humains), et aux exigences de recevabilité des preuves (par ex. les déclarations de témoins, qui peuvent n'être admissibles que lorsqu'elles sont reçues par un juge et non par la police).* »

Depuis le traité d'Amsterdam, l'Union européenne a adopté plus d'une dizaine de textes (décisions-cadre, décisions) dans ce domaine. Mais, en pratique, ces instruments ne sont pas toujours transposés par les États membres. Lorsqu'ils le sont, ils ne fonctionnent pas de manière satisfaisante au niveau de l'ensemble de l'Union européenne, à l'exception notable du mandat d'arrêt européen. À partir de 1<sup>er</sup> décembre 2014, la Commission européenne aura la faculté de mettre en cause les États membres devant la Cour de justice pour manquements.

Au-delà, les pratiques devront évoluer vers plus de solidarité européenne. Les possibilités offertes par les dispositifs européens ne sont malheureusement pas toujours connues dans les juridictions nationales. L'accent doit donc être mis sur la formation des magistrats et sur l'utilisation des réseaux de coopération.

Dans le cadre du programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen en mai 2010, de nouvelles pistes ont été ouvertes. C'est ainsi qu'un véritable mandat européen d'obtention de preuves, se substituant à tous les instruments existants, pourrait être mis en place. Il serait automatiquement applicable dans toute l'Union.

#### *b) La coopération entre les autorités judiciaires*

La coopération judiciaire s'est par ailleurs développée à travers les magistrats de liaison et le réseau judiciaire européen (RJE). Créés en 1996, sur la base d'accords bilatéraux ou multilatéraux, les magistrats de liaison permettent d'accélérer, par des contacts directs avec les services compétents et les autorités judiciaires de l'État d'accueil, toutes les formes de coopération judiciaire. Ils facilitent une meilleure connaissance des systèmes juridiques et judiciaires entre les États membres. Mis en place en 1998, le réseau judiciaire européen avait à l'origine vocation à faciliter à l'occasion d'une procédure pénale, l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire en principe bilatérale. Il fonctionne désormais comme un réseau de « points de contact judiciaires » entre les États membres.

Des progrès ont été enregistrés dans les échanges d'informations. Une décision du Conseil du 6 avril 2009 a institué le système européen d'informations sur les casiers judiciaires (ECRIS), qui offre aux États membres un système électronique d'échange d'informations extraites des casiers judiciaires. Encore faut-il rappeler que l'interconnexion des casiers judiciaires est née en 2003 d'une initiative franco-allemande. Elle s'est fondée sur la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale d'avril 1959. C'est donc là encore de l'initiative de quelques États qu'a pu émerger ensuite une solution valable pour l'ensemble de l'Union européenne.

Le rôle d'Eurojust pour développer la coopération judiciaire pénale s'est par ailleurs affirmé. Le nombre de demandes d'assistance liées à la lutte contre la criminalité transfrontalière grave émanant des États membres s'est établi à 1 441 en 2011 (contre 1 421 en 2010). Le nombre de dossiers traités au cours des réunions de coordination d'Eurojust est passé de 140 à 204 entre 2010 et 2011. En décembre 2008, sous la présidence française, le Conseil a adopté une décision qui tend à renforcer Eurojust, en développant les prérogatives des membres nationaux et du collège et en établissant une cellule de réaction rapide pour traiter les affaires les plus urgentes.

En dépit de ces avancées, beaucoup reste encore à faire pour ancrer les missions d'Eurojust dans les pratiques judiciaires nationales et aller vers un véritable parquet européen. Il apparaît indispensable que les perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne soient utilisées.

En outre, l'exécution des demandes d'entraide se heurte à la diversité des systèmes juridiques qui reconnaissent des modalités différentes d'administration de la preuve. Les conditions de fond et de forme pour protéger les libertés peuvent varier selon les États membres. La Direction générale des Affaires criminelles et des Grâces relève que les autorités judiciaires françaises se voient fréquemment opposer une fin de non recevoir à une demande d'interceptions téléphoniques, de perquisition, d'audition d'une personne dans le cadre d'une mesure de contrainte ou selon des modalités garantissant à la personne l'effectivité de certains droits. Des différences culturelles aussi peuvent contribuer à l'incompréhension des demandes, par exemple en raison d'une perception différente de la gravité des infractions en cause.

### *c) Le développement de la coopération policière*

La coopération policière a devancé la coopération judiciaire : Interpol date de 1923 ; Europol a été créé avant Eurojust. Elle fonctionne très bien dans un cadre bilatéral (en particulier avec l'Espagne, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et la Belgique). Outre son effet sur la durée de l'enquête (une commission rogatoire internationale prend de six mois à un an), cette coopération peut se heurter au problème de l'identification des bons interlocuteurs car les structures sont différentes.

Dans un cadre intergouvernemental, sept États (l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche) ont négocié, en 2005, le traité de Prüm qui a ensuite été intégré dans le cadre communautaire par la décision du Conseil du 6 août 2008. Ce texte permet aux services répressifs d'avoir accès aux bases de données contenant des informations liées à l'ADN, aux empreintes digitales et aux immatriculations de véhicules. Due à une initiative suédoise, une décision du Conseil du 18 décembre 2006 a par ailleurs établi une obligation de répondre aux demandes d'information. Les conditions d'accès au système d'information sur les visas (VIS) pour des raisons de sécurité ont été fixées par la décision du Conseil du 23 juin 2008. La

directive du 15 mars 2006 a défini les conditions de conservation des données relatives au trafic des communications électroniques.

Créée par la convention du 26 juillet 1995, dans le cadre de ce qui était alors le « troisième pilier », l'Office européen de Police (Europol) a été intégré dans le cadre communautaire par la décision du Conseil du 6 avril 2009 sous la forme d'une agence européenne. Ses compétences ont été, à cette occasion, étendues à toutes les formes de criminalité transfrontalière.

Europol compte 800 agents dont 150 officiers de liaison. La France y est représentée par la Police nationale, la Gendarmerie et la Douane. Europol est chargé de centraliser les données sur la criminalité « sérieuse » et « organisée ». Sa base de données est alimentée par les ministères nationaux de l'intérieur (la France et l'Allemagne sont les plus gros contributeurs en données). Europol apporte par ailleurs son soutien opérationnel aux enquêtes des États membres. Des réunions opérationnelles permettent de confronter les positions des États membres avec les analyses d'Europol.

Europol a développé des outils qui fournissent aux services répressifs des États membres des renseignements sur les phénomènes criminels : un système d'information destiné à recueillir des données relatives à la criminalité transfrontalière et à en permettre l'échange ; des fichiers de travail à des fins d'analyse. Il existe 18 fichiers d'analyse. Europol a des relations continues avec Eurojust (plus de 150 réunions opérationnelles par an) qui est associé à 12 de ces 18 fichiers.

Le traité de Lisbonne prévoit expressément l'association des parlements nationaux au contrôle d'Europol. C'est une exigence démocratique qui doit être concrétisée. Sur la proposition de votre commission des affaires européennes, le Sénat a adopté, le 29 juin 2011, une résolution européenne soulignant que cette association doit être organisée de façon à la rendre effective et permanente.

Les équipes communes d'enquête, dont la création a été rendue possible par une décision-cadre du 13 juin 2002, permettent aux autorités judiciaires et policières d'un État membre d'intervenir sur le territoire d'un autre État membre avec l'accord de cet État. Il s'agit donc d'une dérogation majeure au principe de territorialité de la loi pénale. Ces équipes communes sont créées par deux États membres au moins avec un objectif précis et pour une durée limitée. Elles mènent leurs opérations conformément au droit de l'État membre sur le territoire duquel elles interviennent. En pratique, il s'agit le plus souvent une coopération bilatérale « déguisée » en coopération multilatérale. La participation d'Europol et d'Eurojust devrait être plus systématique. En 2011, Eurojust a joué un rôle de plus en plus important dans ce domaine : trente-trois nouvelles équipes communes d'enquête ont été constituées, avec l'aide d'Eurojust ; les membres nationaux d'Eurojust ont participé à 29 d'entre elles.

Dans le cadre du programme de Stockholm, qu'il a adopté en mai 2010, le Conseil européen a préconisé « *le renforcement des moyens opérationnels et des outils mis à la disposition des juges, des procureurs et de tous les autres intervenants dans le domaine de la justice. À cet effet, il recommande une participation plus active d'Eurojust et des réseaux judiciaires européens en matière civile et pénale, afin d'améliorer la coopération et la mise en œuvre effective du droit de l'Union par tous les praticiens.* »

(...)



**Rapport d'information n° 3608 (2011) déposé par la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale sur la création du Parquet européen, par M. Guy Geoffroy et Mme Marietta Karamanli, députés**

(...)

### III. LES AVANCÉES DU TRAITÉ DE LISBONNE

Comme le souligne M. Jean-Louis Nadal, Procureur général près la Cour de Cassation, dans son propos introductif au séminaire consacré aux perspectives pour un ministère public européen sous l'égide de la Cour de Cassation, « *si ce bilan n'a pas été négligeable, il faut bien convenir que la structure du troisième pilier, fondée sur un fonctionnement intergouvernemental, comportait des carences structurelles originelles :*

- *règle de l'unanimité qui ralentit considérablement la négociation ;*
- *absence d'instruments juridiques efficaces puisque les décisions cadres et les décisions sont dépourvues d'effet direct ;*
- *absence de possibilités pour la Commission européenne de déposer un recours en manquement ;*
- *rôle limité exercé par le Parlement européen ;*
- *compétence réduite de la Cour de justice<sup>1</sup> ».*

« *L'espace de liberté, de sécurité et de justice est la meilleure nouvelle du traité de Lisbonne* », a indiqué M. Juan Fernando Lopez Aguilar, interrogé par les rapporteurs sur la position de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen sur la question du parquet européen.

Il s'agit bien là de la meilleure expression de la dimension politique de l'Union européenne.

Il convient également de souligner que la mise en œuvre d'un paquet européen impliquera la définition de priorités pour l'action publique commune s'agissant de la criminalité transfrontalière. D'une certaine manière, l'Union européenne a déjà commencé à dresser ses priorités, par l'élaboration de normes de droit pénal spécial et avec le programme de Stockholm.

La création d'un parquet européen revêtira une tout autre dimension politique. La définition d'une « feuille de route » apparaît nécessaire mais l'indépendance du parquet devra être pleine et entière.

#### **A. Le renforcement d'Eurojust tel qu'il est rendu possible par l'article 85 du Traité (TFUE) ne doit pas compromettre l'institution d'un parquet européen**

Il convient en premier lieu de traiter de l'article 85 TFUE relatif au renforcement d'Eurojust, ses tâches pouvant dorénavant comprendre :

« *a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en*

---

<sup>1</sup> Quelles perspectives pour un ministère public européen ? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union, sous l'égide de la Cour de Cassation, Dalloz, août 2010.

*particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;*

*b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ».*

L'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est reproduit dans l'encadré suivant.

#### **Article 85 TFUE**

1. La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des Etats membres et par Europol.

À cet égard, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre :

a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;

b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ;

c) le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen. Ces règlements fixent également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.

2. Dans le cadre des poursuites visées au paragraphe 1, et sans préjudice de l'article 86, les actes officiels de procédure judiciaire sont accomplis par les agents nationaux compétents.

L'article 85 ne vise qu'à renforcer, il est vrai substantiellement, les pouvoirs d'Eurojust, sans être pour autant un préalable nécessaire à la mise en œuvre du parquet européen « à partir d'Eurojust ». Cependant, au cours des auditions menées, aussi bien au Conseil de l'Union européenne qu'à la Commission européenne, il est apparu que les Etats membres souhaiteraient vraisemblablement procéder par étape et mettre en œuvre un renforcement d'Eurojust sur la base de l'article 85 TFUE avant d'envisager le parquet européen. Les Etats membres attendront d'avoir la preuve de la plus-value d'un parquet européen avant d'envisager sa création. Si Eurojust se voyait confier la résolution des conflits de compétence, les critères mis en application pourraient être utiles pour le parquet européen s'agissant du renvoi devant les juridictions nationales. Tels sont quelques arguments plaidant en faveur d'une application de l'article 85 TFUE avant, éventuellement, celle de l'article 86 TFUE.

Les rapporteurs considèrent cependant que le pouvoir de déclenchement d'enquêtes pénales et de proposition de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tout en constituant un progrès réel, ne doit pas retarder indûment l'examen de la question d'un parquet européen. Les deux questions sont bien de nature différente. La

mise en œuvre de l'article 86 TFUE n'est pas, et ne doit pas être, subordonnée à celle de l'article 85 TFUE au préalable.

Par ailleurs, les rapporteurs notent que l'article 85 TFUE, à l'instar de l'article 86 TFUE, n'est pas d'une totale limpidité dans la mesure où la notion de « *déclenchement d'enquêtes pénales* » ne fait pas l'objet d'une interprétation unanime : s'agirait-il d'un pouvoir de demander ou d'ordonner les enquêtes ou du pouvoir de prendre la décision de déclencher l'enquête<sup>2</sup> ?

Il a été indiqué aux rapporteurs que la mise en œuvre de l'article 85 TFUE, du fait du pouvoir de déclencher des enquêtes et de résoudre des conflits de compétence, impliquerait très certainement des réformes constitutionnelles dans plusieurs Etats membres.

Le programme de Stockholm prévoit à cet égard : « *Dans le domaine de la coopération judiciaire, le Conseil européen souligne qu'il faut que les Etats membres et Eurojust mettent soigneusement en œuvre la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust qui, avec le traité de Lisbonne, offre la possibilité de poursuivre le développement d'Eurojust au cours des prochaines années, notamment en ce qui concerne le déclenchement d'enquêtes et la résolution des conflits de compétence. Sur la base d'une évaluation de la mise en œuvre de cet instrument, de nouvelles possibilités pourraient être envisagées conformément aux dispositions pertinentes du traité, notamment l'octroi de nouvelles compétences aux membres nationaux d'Eurojust, le renforcement des compétences du collège d'Eurojust ou la création d'un procureur européen.* »

Ce n'est donc qu'après l'évaluation de la mise en œuvre de la décision de 2009 que les travaux devraient se poursuivre. Les nouvelles possibilités offertes par le traité sont bien présentées comme des alternatives. Il convient de noter que ce passage est le seul faisant référence au parquet européen, ce qui pourrait sembler bien modeste. Pour autant, il ne faut pas mésestimer le pas que représente le simple fait de mentionner un procureur européen dans un tel document.

La Commission européenne devrait rendre un rapport sur le renforcement d'Eurojust par la décision de 2009 en 2012.

## **B. La mise en œuvre du parquet européen, telle qu'elle ressort de l'article 86 du Traité (TFUE), laisse de nombreuses questions ouvertes**

### *1. Un processus très encadré par la règle de l'unanimité*

Il convient en premier lieu de rappeler qu'Eurojust est né, dans le traité de Nice, du refus de l'idée d'un parquet européen, comme permettant de garantir la permanence d'une logique intergouvernementale ne portant pas atteinte à la souveraineté des Etats membres en matière pénale.

Le traité de Lisbonne a réalisé une synthèse entre le refus d'un parquet européen (position du Royaume-Uni et de l'Irlande), une mise en œuvre progressive défendue par la France et l'Allemagne et la reprise des propositions de la Commission européenne dans son Livre vert.

---

<sup>2</sup> Voir les conclusions du séminaire organisé par Eurojust et la Présidence belge de l'Union à Bruges du 20 au 22 septembre 2010 : « Eurojust and the Lisbon Treaty, towards more effective action », 17625/1/10.

La lecture de l'article 86 TFUE peut laisser perplexe, tant le traité porte la marque évidente de compromis et tant les procédures choisies s'avèrent délicates. Est-il bien un point de départ pour la mise en œuvre du parquet européen ou davantage un point final ?

Pour les rapporteurs, le traité, aussi complexe qu'il soit, doit être mis en œuvre et doit bien être considéré comme un progrès majeur sur la voie de l'édification du parquet européen. Ce point ne devrait pas être perdu de vue.

La création du parquet européen est une option :

*« Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. »*

Un des premiers éléments à souligner réside dans le lien fait entre Eurojust et le parquet européen qui devrait être créé « à partir d'Eurojust ». La formulation reprend le souhait exprimé dès 2003 par l'Assemblée nationale et par le couple franco-allemand dans les négociations relatives à la Convention de créer le parquet européen sur la base d'un organe déjà existant.

On peut souligner que l'OLAF, bien qu'ayant des pouvoirs d'enquête et réunissant au sein de ses équipes des procureurs et des policiers spécialisés dans les matières financières, n'a pas été retenu comme organe à partir duquel instituer le parquet européen, du fait de son rattachement à la Commission européenne, des risques d'atteinte aux droits individuels qui s'étaient fait jour et du manque de contrôle juridictionnel, qui s'exerce a posteriori et se limite aux investigations internes.

La formulation « à partir d'Eurojust » a visiblement été retenue pour être ambiguë et souple. Elle n'impose pas la transformation d'Eurojust en parquet européen, ne serait-ce que parce que Eurojust doit continuer à exister pour ses missions qui ne sont pas celles du parquet européen et, en tout état de cause, pour les Etats membres qui ne participeraient pas à la mise en œuvre du parquet (Royaume-Uni, Irlande ou Danemark ou pays ne participant pas à l'éventuelle coopération renforcée). Toutefois, la structure administrative d'Eurojust, sa base de travail, sa connaissance fine des systèmes judiciaires des différents Etats membres et son habitude à travailler en commun seront nécessaires au parquet européen. La manière exacte dont celui-ci s'appuiera sur Eurojust reste à définir. La présidence espagnole proposait dans son projet que, tout en utilisant l'expérience d'Eurojust, le parquet européen s'en émancipe ensuite.

Son champ de compétence est ciblé sur la protection des intérêts financiers de l'Union, qui, si elle ne doit pas être méprisée, n'en demeure pas moins très en deçà des potentialités d'un procureur européen tel que les rapporteurs le soutiennent.

La procédure législative spéciale prévoit l'unanimité, après approbation du Parlement européen - unanimité sur laquelle tous s'accordent à dire qu'elle sera très difficile à réunir.

Une seconde option est alors offerte aux deuxième et troisième paragraphes du 1 de l'article 86 :

*« En l'absence d'unanimité, un groupe composé d'au moins neuf Etats membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil pour adoption. »*

*Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf Etats membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de règlement concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité, est réputée accordée et les dispositions sur la coopération renforcée s'appliquent »<sup>3</sup>.*

La coopération renforcée ne serait applicable qu'à un parquet européen dont le champ de compétence serait limité à la protection des intérêts financiers de l'Union. En outre, la coopération renforcée ne peut s'envisager qu'en dernier ressort, lorsqu'il est admis qu'aucun accord ne peut intervenir. Elle est, dans son principe, considérée avec beaucoup de prudence par la Commission européenne, étant un facteur de complexité et de division entre les Etats membres.

La lecture de ces dispositions est encore compliquée par la position du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, obtenue suite à l'abandon de la règle de l'unanimité pour les votes au Conseil en matière de coopération judiciaire pénale. Le protocole (n° 21) au traité de Lisbonne sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dispose que : « *le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à l'adoption par le Conseil des mesures proposées relevant de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* » (espace de liberté, de sécurité et de justice). Il convient de noter que lorsque l'unanimité est requise, elle s'entend hors Royaume-Uni et Irlande si les deux Etats ne participent pas à la mesure.

Les deux Etats bénéficient d'une faculté « *d'opt in* » : « *Le Royaume-Uni ou l'Irlande peut notifier par écrit au président du Conseil, dans un délai de trois mois à compter de la présentation au Conseil d'une proposition ou d'une initiative en application de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la mesure proposée, à la suite de quoi cet Etat y est habilité.* »

---

<sup>3</sup> *L'article 20 TUE dispose que « Les Etats membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences [...] Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tout moment à tous les Etats membres [...].*

2. La décision autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf Etats membres y participent. [...].

3. Tous les membres du Conseil peuvent participer à ses délibérations, mais seuls les membres du Conseil représentant les Etats membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote. [...]

4. Les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne lient que les Etats membres participants. Ils ne sont pas considérés comme un acquis devant être accepté par les Etats candidats à l'adhésion à l'Union. »

*Selon l'article 329, « 1. Les Etats membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans l'un des domaines visés par les traités, à l'exception des domaines de compétence exclusive et de la politique étrangère et de sécurité commune, adressent une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée envisagée. La Commission peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si elle ne soumet pas de proposition, la Commission en communique les raisons aux Etats membres concernés.*

L'autorisation de procéder à une coopération renforcée visée au premier alinéa est accordée par le Conseil, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. »

Le Danemark a également obtenu de bénéficier de cet *opt-out* (protocole n° 22).

Une difficulté posée par la position de ces trois Etats membres, compte tenu de leur opposition ferme à l'idée d'un parquet européen, est qu'ils puissent exercer leur *opt-in*, pour ensuite mettre leur veto à l'adoption d'un texte.

Le paragraphe 2 de l'article 86 TFUE pose les grands principes de l'action du parquet européen et prévoit que le parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices d'infractions entrant dans son domaine de compétence. Il exerce devant les juridictions compétentes des Etats membres l'action publique relative à ces infractions. La recherche des auteurs et complices correspondrait à la phase de l'enquête préliminaire pour identifier et appréhender les auteurs. Le terme poursuivre renverrait au déclenchement de l'enquête pénale. Le Conseil d'Etat relève que le concept de poursuites correspond dans d'autres Etats membres à la phase de l'enquête au cours de laquelle un suspect s'est vu notifier un chef d'accusation. Intervient ensuite le renvoi en jugement. Enfin, le parquet européen représenterait le ministère public devant la juridiction nationale.

Il appartiendra aux règlements visés au paragraphe 1 de l'article 86 TFUE de fixer :

- le statut du parquet européen ;
- les conditions d'exercice de ses fonctions ;
- les règles de procédure applicables à ses activités ;
- les règles de procédure gouvernant l'admissibilité des preuves et
- les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'il arrête dans l'exercice de ses fonctions.

Vient ensuite au paragraphe 4 la possibilité d'étendre le champ des compétences du parquet européen à « *la criminalité grave ayant une dimension transfrontière* ». Cette extension peut être réalisée « *simultanément ou ultérieurement* ».

L'extension du champ de compétence devrait être adoptée à l'unanimité au Conseil (hors Royaume-Uni, Irlande et Danemark, à moins qu'ils ne décident de participer à cette création), après accord du Parlement européen et consultation de la Commission européenne.

Comme ils l'ont déjà souligné, les rapporteurs souhaitent que le parquet européen puisse être institué sur la base d'un champ de compétence large répondant aux attentes des citoyens européens et aux besoins des enquêtes.

## *2. Les principales questions ouvertes*

En préambule, il convient de rappeler la valeur juridique désormais contraignante de la charte européenne des droits fondamentaux ainsi que le nécessaire respect des dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme s'agissant notamment de la légalité des délits et des peines, du droit à un procès équitable, du droit à la liberté et à la sûreté, du droit à un recours effectif, et du droit au respect de la vie privée et familiale.

### **a) Sous quelle forme le parquet européen serait-il institué et quel serait son statut ?**

Du statut du parquet européen dépendront en grande partie son efficacité et sa capacité d'action ainsi que son acceptation par les Etats membres.

Il conviendra en premier lieu de décider si le parquet européen (il convient de noter une nouvelle fois qu'il n'est plus question ici d'un procureur européen) devra être une structure collégiale. A cet égard, les avis sont partagés. Le caractère collégial d'Eurojust

est souvent avancé comme un des principaux freins à son action, entravant sa capacité de réaction.

Toutefois, une structure dans laquelle un procureur européen prendrait seul les décisions se heurtera à de fortes réticences des Etats membres, craignant la figure d'un « super procureur ».

Certaines personnes auditionnées ont clairement indiqué la nécessité qu'une hiérarchie existe au sein de la structure collégiale afin d'assurer la réactivité et l'efficacité nécessaire à la nouvelle institution.

Les rapporteurs sont donc d'avis qu'il serait préférable, pour l'acceptabilité du projet, de s'en tenir à une structure collégiale comprenant un membre par Etat membre (outre les délégués nationaux, bras armés du parquet dans les Etats membres). Toutefois, afin de garantir le bon fonctionnement du parquet européen, ses membres éliraient leur Président en leur sein, lequel disposerait d'une autorité hiérarchique.

Si aucune hiérarchie ne devait exister, alors il conviendrait de décider quelle procédure devrait être suivie pour prendre les décisions d'engager des enquêtes ou l'action publique (majorité simple, majorité qualifiée ou unanimité). Un tel mécanisme recèle des risques de blocages.

Les rapporteurs estiment aussi que le parquet devrait être décentralisé, c'est-à-dire comporter des procureurs délégués (délégués nationaux) dans les Etats membres qui donneraient les instructions aux services compétents des Etats membres. La proximité et la connaissance précise des autorités sur lesquelles le procureur serait amené à s'appuyer dans les enquêtes apparaissent en effet centrales.

L'autonomie budgétaire et financière du parquet devrait être la plus aboutie possible. Il ne devrait être rattaché à aucune institution de l'Union européenne.

L'étude du conseil d'Etat relève que les membres du parquet européen devraient bénéficier d'un statut spécifique, afin de conserver leur qualité de magistrat dans leur ordre juridictionnel national. Les modalités de leur nomination et de leur éventuelle révocation devront leur assurer une grande indépendance, vis-à-vis des institutions européennes comme vis-à-vis de leur Etat d'origine. Les membres du parquet européen ne devraient en aucun cas être un correspondant de leur Etat membre auprès du parquet européen. A cet égard, les modes de nomination des juges de la CJUE sont importants<sup>4</sup>. La question de l'implication du Parlement européen et des parlements nationaux dans le processus de nomination sera posée. Un examen des candidatures par les parlements nationaux apparaît crucial.

---

<sup>4</sup> *En application de l'article 253 TFUE*, « les juges et les avocats généraux de la Cour de justice, choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles, ou qui sont des juristes possédant des compétences notoires, sont nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des Etats membres, après consultation du comité prévu par l'article 255.

Un renouvellement partiel des juges et des avocats généraux a lieu tous les trois ans dans les conditions prévues par le statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

Les juges désignent parmi eux, pour trois ans, le président de la Cour de justice. Son mandat est renouvelable.

Les juges et les avocats généraux sortants peuvent être nommés de nouveau. »

## b) L'épineuse question de l'admissibilité des preuves

L'admissibilité des preuves constituera probablement un dossier central dans la mise en œuvre du parquet européen.

Quelques exemples démontrent les difficultés auxquelles se heurtera la parquet européen : les seuils de peines encourues exigés pour pouvoir procéder à des interceptions des télécommunications sont différents selon les Etats membres ; les conditions exigées pour pratiquer une perquisition peuvent varier considérablement d'un Etat membre à l'autre, rendant parfois impossible (c'est par exemple le cas pour obtenir un tel acte au Royaume-Uni) la perquisition qui serait possible dans un autre Etat membre ; dans certains Etats, il est possible d'obtenir un prélèvement biologique sans le consentement de la personne, ce qui n'est pas le cas dans d'autres ; dans certains Etats, il est possible d'utiliser au cours de la procédure une pièce obtenue par le moyen d'une infraction (qui n'a pas été commise par un représentant de la justice ou de la police) comme moyen de preuve, ce qui est impossible dans d'autres.

L'entraide judiciaire traditionnelle pose plusieurs difficultés en matière de recueil de preuves : la procédure peut être très longue, ne pas aboutir si l'obtention des preuves demandées n'est pas possible au regard de la législation de l'Etat requis et les preuves obtenues peuvent ne pas être utilisables dans l'Etat demandeur si, par exemple, les conditions procédurales gouvernant la recherche et l'utilisation des preuves dans l'Etat d'émission de la demande n'ont pas été respectées<sup>5</sup>. En effet, en matière d'entraide judiciaire pénale, l'Etat requis exécute la requête, lorsqu'il le peut, conformément à son droit national. En France, des difficultés peuvent exister lorsque l'Etat requis ne peut pas fournir de document répondant aux conditions formelles du procès-verbal car il n'y existe pas d'acte de ce type<sup>6</sup>. C'est la raison pour laquelle la convention d'entraide du 29 mai 2000 prévoit que l'Etat requis exécute la demande, dans la mesure du possible, selon les procédures indiquées par l'Etat requérant (article 4). Néanmoins, là encore, le respect des procédures de l'Etat requérant peut s'avérer impossible.

Le principe de reconnaissance mutuelle a tout son rôle à jouer en matière de recueil de preuve. Aujourd'hui, le principe s'applique à la demande d'entraide elle-même et non à la preuve elle-même (il ne s'agit pas de créer des preuves recevables dans tous les Etats membres), ce qui constitue déjà un progrès significatif.

La recherche des preuves obéit dans les Etats membres à des règles fondamentales pour le système pénal, notamment en termes de garantie des droits de la défense et de procès équitable. Les difficultés autour du mandat européen d'obtention de preuves et des négociations actuelles sur la décision d'enquête européenne démontrent bien tous les enjeux qui s'attachent à ce sujet et les difficultés à progresser (voir notamment les demandes de réintroduction de motifs de rejet des demandes et de contrôle de la double incrimination détaillées plus haut).

La variété des preuves admises, allant de l'identification par l'ADN au témoignage par oui-dire (en principe non admis dans les pays de *common law*)<sup>7</sup> ainsi que des règles de procédure est telle qu'un rapprochement des législations sera très certainement nécessaire.

---

<sup>5</sup> Sabine Gless, Les perspectives de l'espace judiciaire européen en matière de recherche et d'utilisation des preuves situées à l'étranger in : *L'espace judiciaire européen civil et pénal*, Dalloz, novembre 2009.

<sup>6</sup> Sabine Gless, Les perspectives de l'espace judiciaire européen en matière de recherche et d'utilisation des preuves situées à l'étranger in : *L'espace judiciaire européen civil et pénal*, Dalloz, novembre 2009.

<sup>7</sup> Didier Boccon-Gibaud, avocat général à la Cour de Cassation : Ministère public et administration de la preuve in *Quelles perspectives pour un ministère public européen ? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union*, Dalloz, 2010.

Il pourrait également être décidé de limiter les preuves admises par le parquet européen à celles recevables dans tous les Etats membres, ce qui limiterait la portée de ses enquêtes.

En tout état de cause, les preuves devront avoir été recueillies dans le respect des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte européenne des droits fondamentaux. Il ne paraît ni réaliste ni souhaitable d'aller jusqu'à l'édification d'un code de procédure pénale européen.

L'étude du Conseil d'Etat pose la question de la création éventuelle d'un nouvel ensemble de règles procédurales propres au parquet européen. Le *Corpus Juris* avait conclu à la création de règles spécifiques afin d'assurer une égalité de traitement entre les personnes poursuivies. On imagine cependant bien la difficulté de cette tâche qui pourrait sembler insurmontable. Le Conseil d'Etat suggère une solution intermédiaire qui « *consisterait à proposer la définition, uniquement pour les actes coercitifs majeurs, d'un nombre restreint de règles procédurales communes* ».

L'article 82 TFUE prévoit d'ailleurs l'édification de règles minimales portant sur l'admissibilité mutuelle des preuves entre les Etats membres pour faciliter la reconnaissance mutuelle et la coopération judiciaire pénale transfrontalière (ces règles minimales devront tenir compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des Etats membres). Cet objectif se pose donc aussi indépendamment du parquet européen.

Il convient enfin de relever qu'une situation relativement complexe pourrait émerger si le parquet européen devait réunir des preuves dans un Etat membre ne participant pas au parquet européen (Royaume-Uni, Irlande, Danemark).

### **c) Le contrôle juridictionnel de ses actes**

Le paragraphe 3 de l'article 86 prévoit un contrôle juridictionnel des actes pris par le parquet européen. Du caractère complet de ce contrôle découlera une grande partie de la légitimité du parquet européen du fait d'un double risque d'atteinte à l'égalité et d'absence d'un contrôle uniforme.

En effet n'y aurait-il pas un risque de déséquilibre et d'atteinte à l'égalité entre les justiciables au niveau européen si le parquet avait, sans possibilité de recours, le pouvoir de renvoyer l'affaire devant les tribunaux de l'Etat où celle-ci a le plus ou le moins de chance d'aboutir à une condamnation ? Des règles régissant le renvoi devant les juridictions nationales devront être établies et des voies de recours devront pouvoir être mises en œuvre pour une éventuelle contestation de ces décisions.

Par ailleurs, s'agissant d'affaires transnationales, le soin de contrôler ou d'autoriser les actes d'enquête, le cas échéant coercitifs, pris par le parquet européen par les seuls juges nationaux n'est-il pas de nature rendre le contrôle juridictionnel plus aléatoire ? Autant de questions qui nécessiteront un débat approfondi.

Dans l'hypothèse d'une structure décentralisée comprenant le procureur européen et les procureurs délégués, le contrôle des actes du parquet européen avant le renvoi devant la juridiction nationale pourrait relever d'une juridiction de l'Union européenne pouvant être instituée sur la base de l'article 257 TFUE. Des procédures rapides d'urgence et de référé devraient exister compte tenu de la spécificité de la matière pénale et des implications possibles (privation de liberté notamment). S'agissant de la procédure devant la juridiction nationale, les actes relèveraient de la juridiction nationale compétente. Toutefois, pour certaines mesures d'enquête coercitives telles que les perquisitions, un contrôle par le juge national apparaît également nécessaire.

### **Article 257 TFUE**

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent créer des tribunaux spécialisés adjoints au Tribunal chargés de connaître en première instance de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques. Le Parlement européen et le Conseil statuent par voie de règlements soit sur proposition de la Commission et après consultation de la Cour de justice, soit sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission.

Le règlement portant création d'un tribunal spécialisé fixe les règles relatives à la composition de ce tribunal et précise l'étendue des compétences qui lui sont conférées.

Les décisions des tribunaux spécialisés peuvent faire l'objet d'un pourvoi limité aux questions de droit ou, lorsque le règlement portant création du tribunal spécialisé le prévoit, d'un appel portant également sur les questions de fait, devant le Tribunal. Les membres des tribunaux spécialisés sont choisis parmi des personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requise pour l'exercice de fonctions juridictionnelles. Ils sont nommés par le Conseil, statuant à l'unanimité. Les tribunaux spécialisés établissent leur règlement de procédure en accord avec la Cour de justice. Ce règlement est soumis à l'approbation du Conseil. A moins que le règlement portant création du tribunal spécialisé n'en dispose autrement, les dispositions des traités relatives à la Cour de justice de l'Union européenne et les dispositions du statut de la Cour de justice de l'Union européenne s'appliquent aux tribunaux spécialisés. Le titre I du statut et son article 64 s'appliquent en tout état de cause aux tribunaux spécialisés.

La solution constituée par la création d'une juridiction spécialisée fondée sur l'article 257 TFUE serait peut-être idéale mais elle est complexe. Le Conseil d'Etat souligne dans son étude que l'article 263 TFUE confère le monopole du contrôle de la légalité des actes des organes et organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers à la CJUE. Un contrôle exclusivement dévolu aux juridictions nationales serait donc exclu. Par ailleurs, la CJUE ne dispose pas d'une structure adaptée au contentieux pénal, notamment en termes de célérité. C'est pourquoi la création d'une juridiction spécialisée apparaît opportune.

Bien que l'article 257 TFUE fournisse déjà un certain nombre d'éléments (procédure législative ordinaire, tribunaux spécialisés adjoints au tribunal de première instance, statut, nomination des membres), il conviendra de bien peser si un contrôle renvoyé, dans la mesure du possible, aux juridictions nationales et à la CJUE n'est pas, au moins dans un premier temps, préférable.

La CJUE serait compétente en matière de recours en annulation contre les règlements relatifs au parquet européens et de questions préjudicielles.

Il conviendra également de déterminer à quel moment de la procédure les recours devront être examinés.

#### **d) L'harmonisation minimale des incriminations et des sanctions**

Plusieurs éléments du droit pénal devraient faire l'objet d'un rapprochement selon le Conseil d'Etat. Tel est notamment le cas des règles des prescriptions de l'action publique, ou encore des règles relatives à la responsabilité (le *Corpus Juris* avait établi un régime de responsabilité).

Les incriminations et les sanctions devraient également connaître un rapprochement pour éviter le « *forum shopping* », c'est-à-dire le choix de la juridiction de renvoi en fonction, par exemple, du *quantum* des peines encourues.

Il convient cependant de relever la nature extrêmement grave des infractions en cause, si le parquet européen était compétent en matière de criminalité grave transnationale, qui sont d'ores et déjà réprimées dans l'ensemble des Etats membres.

La définition de règles minimales communes relatives aux infractions et aux sanctions en matière de criminalité grave transnationale est également prévue par l'article 83 TFUE. Les travaux en ces matières ont déjà commencé (à travers les instruments de droit pénal spécial tels que les décisions-cadres et directives adoptées en matière de lutte contre la traite des êtres humains, de lutte contre le terrorisme ou de lutte contre la pédopornographie, ou encore la proposition de directive en cours de négociation en matière de cybercriminalité).

Le Conseil d'Etat rappelle que, « *s'il n'est pas envisageable, à court ou moyen terme, de parvenir à une véritable harmonisation du droit pénal* », le traité recèle plusieurs incitations à travailler dans cette direction. Une harmonisation minimale des incriminations et des sanctions devrait être mise en œuvre. La résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 22 mai 2003 le soulignait déjà.

(...)



**DOCUMENT 14**

**« *Droit parlementaire* », Pierre Avril et Jean Gicquel, Montchrestien (2010, 4<sup>ème</sup> édition)**







**Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus de décision européen**

Paris, le 21 juin 2010

*Le Premier ministre à Madame et Monsieur les ministres d'Etat,  
Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat*

La participation du Parlement au processus décisionnel européen est une exigence démocratique, à laquelle permettent de répondre de façon profondément renouvelée la révision de la Constitution intervenue en 2008 et la récente entrée en vigueur du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

De nouveaux pouvoirs échoient désormais à l'Assemblée nationale et au Sénat, tant dans la conception de la politique européenne de la France que par voie d'intervention directe dans les travaux des institutions de l'Union européenne.

La faculté qu'ont les parlementaires d'adopter à l'intention du Gouvernement des résolutions est étendue par la nouvelle rédaction de l'article 88-4 de la Constitution à l'ensemble des projets d'actes soumis au Conseil de l'Union européenne ainsi qu'à tout document émanant des institutions de l'Union européenne.

Une possibilité nouvelle est ouverte aux Parlements nationaux par l'article 88-6 de la Constitution et le protocole n° 2 annexé aux traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne de contrôler au regard du principe de subsidiarité les projets d'acte législatif européens. Dans ce cadre, les assemblées peuvent émettre des avis motivés qu'elles adressent aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Ce contrôle peut aller jusqu'à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne si l'une ou l'autre des deux assemblées introduit un recours à l'encontre d'un acte définitivement adopté. Cette saisine est de droit à la demande de soixante députés ou soixante sénateurs.

J'entends que le Gouvernement tire toutes les conséquences de ces innovations, que ce soit pour mettre les assemblées à même d'exercer ces nouveaux pouvoirs ou pour prendre dûment en compte le rôle nouveau du Parlement dans l'élaboration des positions exprimées par les représentants du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union européenne.

Je vous demande par conséquent de veiller personnellement à la mise en œuvre des procédures fixées par la présente circulaire, qui se substitue à la circulaire du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution.

François FILLON

## ANNEXE

(...)

### **III. — Modalités et délais d'examen par le Parlement des textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution**

#### *1. Fiches d'impact simplifiées*

Un soin particulier doit être apporté à la réalisation, dans un délai de trois semaines après transmission des projets d'acte aux assemblées, de la fiche d'impact simplifiée. Ces fiches sont transmises aux assemblées afin d'éclairer leur examen, suivant les termes de la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.

#### *2. Saisine du Conseil d'Etat pour avis*

Conformément aux termes de la circulaire du Premier ministre en date du 30 janvier 2003, le Gouvernement peut décider de saisir le Conseil d'Etat, pour avis, des difficultés juridiques qui apparaissent en cours de négociation de projets d'actes de l'Union européenne.

Sur demande de l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement examine l'opportunité d'une telle saisine pour les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

#### *3. Délais d'examen*

Préalablement à sa participation aux négociations au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne, chaque ministre s'attachera à vérifier auprès du SGAE si le Parlement a manifesté son intention de prendre position sur un projet de texte en application de l'article 88-4.

Tel est notamment le cas lorsqu'est intervenu le dépôt d'une proposition de résolution dans un délai de huit semaines suivant la transmission d'un projet d'acte législatif de l'Union européenne au Parlement, tel que mentionné à l'article 4 du protocole n° 1 au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne). Pour les autres projets ou propositions d'actes transmis au Conseil de l'Union européenne, ce délai est de quatre semaines.

Par exception, des délais inférieurs peuvent être fixés d'un commun accord entre les assemblées et le Gouvernement, notamment pour les projets ou propositions d'actes soumis à des règles spécifiques d'adoption par les institutions européennes.

Si, dans ces délais, aucune proposition de résolution n'a été déposée, la réserve d'examen parlementaire peut être levée.

#### *4. Procédure d'examen accélérée*

Si l'adoption du texte par le Conseil est prévue dans un délai rapproché, le ministre compétent sur le fond ou le ministre chargé des affaires européennes demande aux assemblées qu'il soit examiné de façon accélérée en exposant les circonstances particulières qui motivent cette urgence et en fournissant les éléments nécessaires d'information sur le texte ainsi que sur le projet de position française.

## *5. Adoption de résolutions*

Les propositions de résolution formulées par les députés ou les sénateurs dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont portées à la connaissance du Premier ministre.

### **IV. — Prise en compte de l'intérêt attaché par le Parlement à l'examen d'un texte**

En cas de doute sur l'existence ou sur l'état d'avancement d'une procédure parlementaire relative à un texte relevant de l'article 88-4 de la Constitution, il appartiendra aux ministres concernés, selon les cas :

- de se rapprocher du ministre chargé des relations avec le Parlement ou du ministre chargé des affaires européennes ;
- d'interroger le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC (qui tiennent, chacun pour ce qui le concerne, un tableau des textes en cours d'examen au Parlement en vue du vote éventuel d'une résolution) ;
- de consulter directement les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat reprenant les positions exprimées par le Parlement.

#### *1. Dans la négociation des actes de l'Union européenne*

Lorsqu'un texte a été soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et qu'une proposition de résolution a été déposée sur ce texte dans les délais indiqués au point III, il convient de faire pleinement usage des dispositions de procédure permettant au Gouvernement de réserver la position de la France dans l'attente d'une prise de position des assemblées. A cet égard, deux hypothèses sont à distinguer :

a) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée moins de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Sauf urgence ou motif particulier, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de faire savoir au comité des représentants permanents (COREPER) que la France s'oppose à cette inscription en application du règlement intérieur du Conseil ;

b) Texte dont l'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres de l'Union européenne est demandée plus de quatorze jours avant la tenue du Conseil.

Le règlement intérieur du Conseil ne permet pas à un Etat membre, dans cette hypothèse, de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour.

Toutefois, sauf urgence ou motif particulier, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC donneront instruction à notre représentation permanente auprès de l'Union européenne de demander le report de l'adoption du texte à un ordre du jour ultérieur du conseil des ministres ou de subordonner le vote définitif par la France du texte à une prise de position du Parlement.

Le Gouvernement veillera en tout état de cause au respect du délai prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour les projets et propositions d'actes entrant dans son champ d'application.

Cette attitude ne devra pas pour autant empêcher les représentants de la France de participer aux débats au sein des instances compétentes du Conseil de l'Union européenne. Si, à l'approche de l'expiration du délai prévu par le protocole, une proposition de résolution a été

déposée et n'est pas encore adoptée, le Gouvernement informera le Parlement du calendrier prévu pour l'adoption du texte.

Le SGAE ou le service de la PESC examine, en liaison avec les ministères concernés, les suites à donner aux résolutions des assemblées, eu égard à la position française.

Pour les projets d'actes en cours de négociation, le SGAE ou le ministre des affaires étrangères, s'agissant des actes de la PESC, informe les assemblées de la manière dont leurs résolutions ont été prises en compte lors de la négociation de ces actes.

## *2. Au sein du comité interministériel sur l'Europe*

Le comité interministériel sur l'Europe évoque les positions que le Parlement a prises ou s'appête à prendre sur les textes transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

**Résolution européenne sur la création du Parquet européen,  
Assemblée nationale, 14 août 2011**

**Article unique**

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 3 du traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 82 à 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 26 mai 2011, sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives (COM [2011] 293 final),

1. Juge que la lutte contre la criminalité grave transnationale appelle une réponse forte et commune de l'Union européenne qui permette de pallier les insuffisances de la coopération judiciaire pénale et le morcellement de l'espace judiciaire européen ;

2. Rappelle qu'en application de l'article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres ;

3. Soutient la création d'un parquet européen, conformément aux dispositions de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

4. Souhaite la création d'un parquet européen compétent, dès l'origine, en matière de lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, en application du 4 de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

5. Estime que le parquet européen devrait être de forme collégiale, comprenant en son sein un président, et devrait s'appuyer sur des délégués nationaux dans chaque État membre ;

6. Rappelle que le parquet européen serait compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer ensuite en jugement devant les juridictions nationales compétentes les auteurs et complices d'infractions relevant de son domaine de compétence, les actes de procédure qu'il serait amené à arrêter devant être soumis à un contrôle juridictionnel étendu, et souhaite qu'une réflexion soit engagée sur les modalités de contrôle de ses actes au niveau européen afin d'assurer à la fois l'efficacité des procédures et du contrôle et la garantie uniforme des droits des justiciables ;

7. Recommande que des règles minimales sur l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États membres soient rapidement adoptées et qu'une harmonisation minimale des législations pénales en matière d'incriminations et de sanctions soit dès à présent mise en œuvre.

*À Paris, le 14 août 2011.*

*Le Président,*

*Signé : BERNARD ACCOYER*



**Résolution européenne sur la création d'un Parquet européen,  
Sénat, 15 janvier 2013**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 85 et 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels,

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives (COM (2011) 293 final) du 26 mai 2011,

Rappelle que la mise en cause des intérêts financiers de l'Union européenne et le développement de la criminalité grave transfrontalière constituent pour l'Union européenne des défis majeurs qu'elle doit combattre avec des moyens adaptés ;

Considère que la création d'un Parquet européen peut apporter une contribution essentielle à la construction d'un espace judiciaire européen, répondant aux attentes des citoyens, respectueux des droits fondamentaux et des systèmes et traditions juridiques des États membres ;

Souligne tout l'intérêt d'une démarche ambitieuse étendant, comme le permet l'article 86 du TFUE, les compétences du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave transfrontière, afin de promouvoir une action efficace contre cette criminalité et surmonter les entraves créées par le morcellement de l'espace judiciaire européen ;

Juge toutefois possible une démarche par étapes qui concentrerait dans un premier temps les compétences du Parquet européen sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne avant de les étendre à la lutte contre la criminalité grave transfrontière ; relève qu'un Parquet européen serait un instrument efficace pour assurer une meilleure protection des intérêts financiers de l'Union européenne ;

Considère qu'à défaut d'unanimité au Conseil, une coopération renforcée prenant la forme d'un Parquet européen devrait être lancée entre les États membres volontaires dans les conditions prévues par l'article 86 du TFUE ;

Estime que, dans le même temps, les compétences de l'unité de coopération EUROJUST devraient être étendues, comme le permet l'article 85 du TFUE, en lui reconnaissant en particulier le pouvoir de déclencher des enquêtes pénales ;

Est favorable à un Parquet européen de forme collégiale, désignant en son sein un président, le cas échéant avec une rotation par pays, et s'appuyant sur des délégués nationaux dans chaque État membre ;

Rappelle que, conformément à l'article 86 du TFUE, le Parquet européen sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ; que les juridictions nationales des États membres demeureront compétentes pour se prononcer sur le fond ; que le Parquet européen exercera devant ces juridictions l'action publique relative à ces infractions ;

Considère que le Parquet européen devrait mener ses investigations pour l'essentiel avec le concours des services d'enquêtes nationaux ; qu'un service d'enquête européen pourrait, le cas échéant, être constitué à partir de structures existantes pour appuyer l'action des services d'enquête nationaux ;

Juge nécessaire de réaliser une harmonisation minimale des règles applicables, en particulier en matière de définition des infractions et d'admissibilité des preuves, en la complétant par une application du principe de reconnaissance mutuelle entre les États membres ;

Souligne que les règlements pris pour l'application de l'article 86 du TFUE devront respecter les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de ses protocoles additionnels, ainsi que celles de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Relève que les actes du Parquet européen devront faire l'objet d'un contrôle juridictionnel soit en cours de procédure soit devant la juridiction de jugement ; estime que les actes du Parquet européen adoptés en amont et en sa qualité d'organe de l'Union européenne pourraient relever du contrôle d'une juridiction spécialisée de l'Union européenne créée sur le fondement de l'article 257 du TFUE ;

Juge nécessaire que l'action du Parquet européen, dans l'esprit de l'article 85 du TFUE, puisse faire l'objet d'un contrôle démocratique sous la forme d'une évaluation associant le Parlement européen et les parlements nationaux.

*Devenue résolution du Sénat le 15 janvier 2013.*

*Le Président,  
Signé : Jean-Pierre BEL*

**Résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement portant création du Parquet européen, Sénat, 28 octobre 2013**

La proposition de règlement COM (2013) 534 final prévoit la création d'un Parquet européen qui présenterait les caractéristiques suivantes :

– ce Parquet serait compétent pour veiller à la protection des intérêts financiers de l'Union ;

– il serait créé sous la forme d'un office intégré de l'Union s'appuyant sur les systèmes judiciaires nationaux. Il s'agirait d'un nouvel organe doté de la personnalité juridique. Il bénéficierait de garanties d'indépendance et devrait rendre compte de ses activités ;

– il serait dirigé par un procureur européen nommé par le Conseil avec l'approbation du Parlement européen pour un mandat de huit ans non renouvelable. Il serait assisté de procureurs adjoints nommés dans les mêmes conditions et de procureurs délégués dans les États membres qu'il nommerait lui-même et qu'il pourrait révoquer.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « *si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » ; cela implique d'examiner non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;

– dans sa résolution du 15 janvier 2013, le Sénat avait soutenu la création d'un Parquet européen ; il accueille donc favorablement, dans son principe, la démarche de la Commission européenne ;

– cependant, la proposition tend à promouvoir une formule très intégrée dont on peut craindre qu'elle ne réussisse pas à s'imposer dans la pratique face aux réticences prévisibles des États membres ;

– dans sa résolution précitée, le Sénat s'était au contraire montré favorable à un Parquet européen de forme collégiale, désignant en son sein un président, le cas échéant avec une rotation par pays, et s'appuyant sur des délégués nationaux dans chaque État membre. Cette formule souple apparaît comme la plus adaptée pour que le Parquet européen puisse progressivement s'ancrer dans les systèmes nationaux et être accepté par les praticiens des États membres ;

– en faisant un choix beaucoup plus centralisateur et directif, la Commission européenne paraît aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'un meilleur pilotage et d'une coordination renforcée.

Le Sénat estime donc que la proposition de directive ne respecte pas, en l'état, le principe de subsidiarité.

*Devenue résolution du Sénat le 28 octobre 2013.*

*Le Président,*

*Signé : Jean-Pierre BEL*



**DOCUMENT 19**

*« " Carton jaune " contre le parquet européen, la Commission tempère »*

Par Nathalie Vandystadt,  
*Europolitique, 30 octobre 2013*