

N° 200

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 décembre 2012

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>  
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*sur la création d'un Parquet européen,*

PRÉSENTÉE

Par Mlle Sophie JOISSAINS,  
Sénateur

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La proposition de créer un Parquet européen n'est pas nouvelle. On la trouve dans le *Corpus Juris*, élaboré en 1997 par un groupe d'experts sous la direction de la Professeur Mireille Delmas et dans un Livre vert de 2001. Le Sénat, à plusieurs reprises, a exprimé une position favorable à la mise en place de ce Parquet européen. Le traité de Lisbonne a ouvert la voie à sa création. Aujourd'hui, la Commission européenne est décidée à présenter une proposition. Elle le fera en juin 2013 après avoir publié une étude d'impact et lancé une consultation. M. Robert Badinter a été chargé d'une mission pour évaluer la position des États membres. À la demande de l'Assemblée nationale, le Conseil d'État a pour sa part réalisé, en 2011, une étude exhaustive et de grande qualité. Cette étude permet de bien identifier les enjeux et les solutions envisageables.

### **1/ Quel est le contexte ?**

#### **a/ D'abord, le traité vise la nécessité de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne**

Cette exigence est clairement apparue à la suite de la décision prise en 1970 de remplacer les contributions nationales des États membres par des ressources propres. Une convention du 27 novembre 1995 a précisé les obligations à la charge des États membres. L'Office de lutte anti-fraude (OLAF) a été créé en 1999.

Un nombre significatif d'irrégularités est constaté. Il a atteint un pic en 2010 avec un montant évalué à 600 millions d'euros par an. La politique de cohésion 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). Le montant réel devrait être encore plus élevé puisque tous les cas ne sont pas détectés et signalés. En outre, selon la définition que l'on donne aux « intérêts financiers » de l'Union

européenne, les montants en cause peuvent être beaucoup plus importants.

Les autorités judiciaires nationales n'ouvrent pas systématiquement d'enquête pénale à la suite d'une recommandation de l'OLAF (*seulement 7 % des dossiers OLAF*). Il existe de grandes différences entre les États membres dans la définition des infractions pénales concernées (*tels le détournement de fonds ou l'abus de pouvoir*). C'est pourquoi le taux de condamnation dans le cas d'infraction varie d'un État membre à l'autre de 14 à 80 %.

La Commission européenne a présenté, en 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. Sa proposition de mars 2012 fait de la confiscation une priorité stratégique en tant que moyen de lutte contre la criminalité organisée.

#### **b/ Le renforcement de la coopération judiciaire pénale constitue un autre enjeu majeur**

La Convention du 29 mai 2000 et son protocole additionnel de 2001 ont renforcé les mécanismes d'entraide judiciaire. Depuis le Conseil européen de Tampere, en 1999, le principe de reconnaissance mutuelle constitue la pierre angulaire de la coopération judiciaire européenne. La principale réalisation demeure le mandat d'arrêt européen, qui a été établi en 2002.

Cependant, l'hétérogénéité des normes d'incrimination et de sanction constitue une vraie difficulté qu'il faut lever. La disparité des procédures pénales est un autre obstacle encore plus sensible. La coopération judiciaire s'est par ailleurs développée à travers les magistrats de liaison et le réseau judiciaire européen (RJE), créés respectivement en 1996 et en 1998. Des progrès ont été enregistrés dans les échanges d'informations. Un système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), a été créé en 2009. Le rôle d'EUROJUST s'est par ailleurs affirmé. En dépit de ces avancées, beaucoup reste encore à faire.

La coopération policière fonctionne très bien dans un cadre bilatéral. EUROPOL a par ailleurs développé des outils qui fournissent aux services répressifs des États membres des renseignements sur les phénomènes criminels. Le traité de

Lisbonne prévoit expressément l'association des parlements nationaux au contrôle d'EUROPOL. C'est une exigence démocratique. Sur la proposition de la commission des affaires européennes, le Sénat a adopté, en juin 2011, une résolution européenne soulignant que cette association doit être effective et permanente. Enfin, 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. La participation d'EUROPOL et d'EUROJUST devrait toutefois être plus systématique.

## **2/ Quelles sont les perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne?**

Fruit d'un compromis entre les États membres hostiles et ceux qui sont favorables à ce projet, la rédaction du traité laisse ouverte beaucoup de questions.

En premier lieu, la création du Parquet européen reste une option qu'il appartient au Conseil de mettre en œuvre à l'unanimité avec l'approbation du Parlement européen. Si l'approbation du Parlement européen paraît vraisemblable, l'unanimité au Conseil sera de toute évidence impossible à réunir. Cependant, en l'absence d'unanimité, le traité ouvre la voie à une coopération renforcée. Les États volontaires (au moins neuf) auront donc les moyens de surmonter l'absence de consensus.

Le Parquet européen devra être créé « à partir d'EUROJUST ». Cette formulation très générale ouvre volontairement la voie à plusieurs interprétations.

Le traité précise les missions du Parquet européen. Celui-ci sera 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. Il exercera devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions. Cependant, les infractions concernées ne sont pas définies. Il reviendra aux règlements qui créeront le Parquet européen de les déterminer.

Très clairement, le traité se concentre en priorité sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Tel était également le choix du livre vert de 2001. Mais le Conseil européen

pourra décider, simultanément ou ultérieurement, d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière.

### **3/ Quelle démarche pouvons-nous promouvoir ?**

#### **a/ Une extension à la criminalité grave transfrontière présenterait un intérêt manifeste**

Le Sénat a souligné, de façon constante, tout l'intérêt qu'aurait la création d'un Parquet européen pour renforcer la coopération pénale et lutter plus efficacement contre la grande criminalité. Sur le rapport de nos collègues députés Guy GEOFFROY et Marietta KARAMANLI, au nom de la commission des affaires européennes, l'Assemblée nationale a adopté, en août 2011, une résolution européenne qui soutient cette solution. Lors de son audition au Sénat, en février dernier, Mme Viviane REDING a également considéré que « *l'objectif est de lutter avec plus de cohérence contre le crime international.* »

Le projet de Parquet européen doit avoir une dimension susceptible de concrétiser une Europe des projets répondant aux attentes des citoyens. De fait, il peut paraître assez artificiel de distinguer entre la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la grande criminalité transfrontalière. En outre, le morcellement de l'action publique à l'échelle européenne est un obstacle à une lutte efficace contre le crime organisé. Incontestablement, la création d'un Parquet européen compétent pour lutter contre la grande criminalité serait un progrès.

#### **b/ Une démarche par étapes paraît néanmoins acceptable**

La proposition de la Commission européenne sera concentrée sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Parallèlement, la Commission européenne proposera une réforme d'EUROJUST.

Une démarche par étapes paraît envisageable dès lors qu'elle permettrait de répondre immédiatement à un premier enjeu tout en apportant concrètement la preuve de la plus value qu'apporterait un Parquet européen. Elle rendrait le projet acceptable par les magistrats dans les États membres.

Mais même dans cette acception réduite de son champ d'intervention, la création du Parquet européen devrait se heurter à l'opposition de certains États membres, rendant impossible l'unanimité. Faute d'unanimité, le recours à une coopération renforcée paraît inévitable. Elle permettra de tester concrètement la pertinence de ce Parquet européen et d'ouvrir la voie à l'extension de ses compétences et de son champ géographique d'intervention. Elle aura un effet attractif. Encore faudra-t-il préciser ce que recouvre exactement la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Enfin, quel que soit le champ de compétences du Parquet européen, sa création et sa mise en œuvre devra veiller au respect des droits fondamentaux.

**c/ Le pragmatisme est nécessaire dans la conception de la structure du parquet européen et dans la définition des règles applicables**

EUROJUST ne constituera pas le Parquet européen mais il faut s'appuyer sur cette structure et éviter des coûts supplémentaires. Parallèlement à la création d'un Parquet européen centré sur la protection des intérêts financiers de l'Union, il serait envisageable de faire évoluer EUROJUST.

Il y a bien là deux démarches parallèles qui, loin de s'exclure, peuvent au contraire se compléter opportunément. Une évolution de l'unité EUROJUST pour mieux répondre aux défis posés par la criminalité grave transnationale, menée parallèlement à la création d'un Parquet européen, pourrait préparer utilement l'extension des compétences du Parquet européen.

Le Parquet européen devrait avoir une forme collégiale. Composé d'un représentant par État membre, il désignerait en son sein un président. Cette solution, qui avait été retenue dans le livre vert, serait la plus susceptible de recueillir l'assentiment des États membres.

Toutefois, la collégialité n'exclurait pas d'instituer une direction (sur le modèle d'EUROJUST qui a un directeur). Une présidence tournante (avec voix prépondérante en cas de partage) pourrait être envisagée.

L'hypothèse d'un Parquet centralisé paraît devoir être écartée. Elle risquerait de susciter de fortes réserves dans les États membres. En outre, elle rendrait plus difficile le lien avec les

services d'enquête nationaux. Elle éloignerait le Parquet européen du lieu de la conduite des investigations. Une structure décentralisée semble donc plus adaptée. Elle serait fondée sur un Procureur européen, d'une part, et sur des Procureurs européens délégués ayant une « double casquette » dans les États membres, d'autre part. Des garanties d'indépendance devront être prévues.

Le Parquet européen devrait mener ses investigations, pour l'essentiel, en s'appuyant sur les services d'enquêtes nationaux. Un service d'enquête européen pourrait, le cas échéant, être envisagé pour appuyer l'action des services nationaux et contribuer à une bonne coopération pour les dossiers de dimension transfrontalière. Il pourrait être constitué à partir de l'OLAF et d'EUROPOL. Les juridictions nationales des États membres demeureront compétentes pour se prononcer sur le fond.

Il paraît aussi nécessaire de mettre en place un socle minimal de règles harmonisées au niveau européen. Cette harmonisation devra en particulier concerner la définition des infractions et l'admissibilité des preuves. Au-delà, le principe de reconnaissance mutuelle entre les États membres devra pleinement jouer.

Les actes du Parquet européen devront faire l'objet d'un contrôle juridictionnel soit en cours de procédure soit devant la juridiction de jugement. Ses actes 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 dont le traité permet la création.

Enfin, il semble nécessaire de prévoir une évaluation parlementaire des activités du Parquet européen.

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes a conclu, à l'unanimité, au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 85 et 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),
- ④ Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels,
- ⑤ Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- ⑥ 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,
- ⑦ 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 ;
- ⑧ 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 ;
- ⑨ 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 ;
- ⑩ 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 ;

- ⑪ 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 ;
- ⑫ 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 ;
- ⑬ 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 ;
- ⑭ 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 ;
- ⑮ 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 ;
- ⑯ 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 ;
- ⑰ 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 ;
- ⑱ 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 ;

- ① 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.