Lutte contre la fraude communautaire : protection pénale des intérêts financiers, le Procureur européen. Livre vert

2002/2065(COS) - 19/03/2003 - Document de suivi

La Commission a présenté un rapport de suivi qui propose une synthèse des réactions enregistrées depuis l'adoption du Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen, en se plaçant dans la perspective de la révision constitutionnelle des traités. Le rapport se compose d'une évaluation générale, suivie d'une évaluation thématique des réponses reçues. La première rend compte des opinions concernant la nécessité de la création d'un procureur européen et conduit à réaffirmer, en la précisant, sa valeur ajoutée. La seconde met en évidence les questions institutionnelles et juridiques qui doivent désormais être approfondies pour faciliter la réalisation d'un tel projet. L'analyse des réactions au Livre vert conduit aux constatations générales suivantes: - une majorité soutient d'une manière constructive l'idée de création d'un procureur européen. Cette majorité formule néanmoins une série de critiques assorties de propositions destinées à améliorer le cadre juridique proposé par la Commission; - une minorité, tout en n'excluant pas la possibilité de création d'un procureur européen, reste assez sceptique quant à son opportunité et sa faisabilité dans un avenir prévisible; - enfin, une étroite minorité rejette catégoriquement l'idée d'établir un procureur européen, considérant que les instruments actuels de la coopération judiciaire sont susceptibles d'offrir des solutions adéquates aux problèmes de fraude aux finances communautaires. Plusieurs États membres disent ne pas être convaincus de l'opportunité de créer, au niveau communautaire, une institution investie de prérogatives pénales et compétente exclusivement en matière de lutte antifraude. Si l'évaluation générale des résultats de la consultation publique conduit à réaffirmer la nécessité d'une modification du traité pour permettre la création d'un procureur européen, leur évaluation plus détaillée implique de poursuivre la réflexion sur certains thèmes de première importance pour le droit dérivé. La révision des traités instituant les Communautés européennes reste en effet une condition indispensable : elle seule peut consacrer la légitimité politique d'une telle proposition. La Convention européenne offre le cadre politique et institutionnel approprié pour en discuter. Quant au contenu de cette révision, à la lumière de la consultation publique, la Commission maintient la substance de la proposition qu'elle a faite à Nice. Elle y ajoute principalement deux éléments nouveaux : - d'une part, le traité constitutionnel, qui devrait directement créer la figure du procureur européen, devrait également prévoir que le droit dérivé précisera son articulation avec Eurojust. À cet égard, plusieurs scénarios ont été dégagés (coopération entre organes distincts et complémentaires; liaison organique; intégration complète); - d'autre part, il devrait définir la compétence matérielle du procureur, d'une façon précise dès l'origine mais suffisamment ouverte pour en permettre l'évolution. Enfin en réponse à certaines objections plus spécifiques, laCommission considère que la procédure de nomination qu'elle propose pour le procureur européen préserve l'équilibre entre les institutions communautaires et que le caractère non renouvelable de son mandat met à l'abri le procureur européen des risques d'influence externe négative. A ce titre, cette procédure devrait figurer dans le traité. À la lumière des résultats de la consultation publique, la Commission identifie également une série de thèmes à approfondir dès à présent, en raison de leur acuité lors du débat. Trois axes sont retenus: - Axe no 1 : articulation du procureur européen avec les instances européennes existantes : la question du rôle de la Cour de justice dans le règlement des conflits de juridiction, tant verticaux qu'horizontaux, doit faire l'objet d'une analyse particulière. Au plan institutionnel, il importe en particulier d'étudier les différentes figures selon lesquelles le procureur européen et Eurojust pourraient être combinés. Enfin, l'avenir de l'OLAF devra être envisagé de façon renouvelée dès lors que le procureur européen sera créé; - Axe no 2 : droits de la défense et administration de la preuve dans la perspective de la création d'un procureur européen : au plan procédural, deux thèmes essentiels ressortent de la consultation. Une protection équivalente des droits de la défense est tout d'abord reconnue comme une préoccupation essentielle. En second lieu, la valeur dans un État membre des preuves recueillies par le procureur européen dans un autre

État membre suppose un rapprochement des législations nationales. Le degré d'harmonisation du droit de la preuve souhaitable pour le bon fonctionnement d'un procureur européen devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie; - Axe no 3 : raccordement du procureur européen avec les systèmes pénaux nationaux : la Commission envisage de montrer les modalités selon lesquelles un procureur européen, disposant de garanties d'indépendance, pourrait s'intégrer aux systèmes pénaux des États membres, sans remettre en cause leur organisation interne. (Exemple: neutralité par rapport aux prérogatives du "juge d'instruction" ou à la pluralité des "law enforcement agencies"). En conclusion, seule la création de la fonction du procureur européen dans le traité constitutionnel accompagné d'une base juridique pour l'élaboration du droit dérivé assurant son raccordement aux systèmes judiciaires nationaux, est de nature à répondre aux difficultés actuelles.