



**LA PROTECTION DES INTÉRÊTS
FINANCIERS DES CITOYENS DE L'UNION EUROPÉENNE**
Série Libertés publiques, LIBE 105 FR

SUR CETTE PAGE :

o **2. L'ACTION JUDICIAIRE**

o **2.1. Présentation**

- o [Mme Diemut THEATO](#), présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE
- o [M. John VERVAELE](#), expert du centre d'application du droit européen d'Utrecht

o **2.2. Le point de vue des Parlements nationaux**

- o [Mme Johanna SCHICKER](#) (*Autriche*), présidente de la commission des finances du Bundestag
- o [Mme Patrizia SCHULZ](#) (*Allemagne*), commission des affaires européennes du Bundestag
- o [M. Henrik LAX](#) (*Finlande*), président de la commission juridique de l'Eduskunta
- o [M. Pierre FAUCHOM](#) (*France*), commission des lois du Sénat
- o [Mme Märta JOHANSSON](#) (*Suède*), commission justice & commission affaires Européennes du Riksdag
- o [M. Nicolas ESTGEN](#) (*Luxembourg*), commission des finances de la Chambre
- o [M. Manuel NIETO](#) (*Espagne*), commission de l'économie et des finances du Senado
- o [Mme Anne BAASTRUP](#) (*Danemark*), vice-présidente de la commission juridique du Folketing
- o [M. Salvatore SENESE](#) (*Italie*), commission de la justice du Senato
- o [M. Michael AHERN](#), (*Irlande*), président de la commission mixte finances/service public du Dail Eireann
- o [Lord GOODHART QC](#) (*Royaume- Uni*), House of Lords

o **2.3. Débat**

- o [M. Rinaldo BONTEMPI](#), commission des libertés publiques et affaires intérieures du PE
- o [M. Herbert BÖSCH](#), rapporteur sur l'OLAF du PE
- o [Mme Diemut THEATO](#), présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE
- o [M. Per Brix KNUDSEN](#), directeur de l'UCLAF de la Commission
- o [Mme Anne BAASTRUP](#) (*Danemark*), vice-présidente de la commission juridique du Folketing
- o [Mme Diemut THEATO](#), présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE
- o [M. John VERVAELE](#), expert du centre d'application du droit européen

d'Utrecht

- **2.4. Conclusions**
- [M. Bernhard FRIEDMANN](#), président de la Cour des comptes de l'UE
- [M. Jacques SANTER](#), président de la Commission
- [MMme Diemut THEATO](#), présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE
- [Mme Hedy d'ANCONA](#), présidente de la commission libertés publiques et affaires intérieures du PE

- **ANNEXES**

- [Acte du Conseil du 26 juillet 1995](#) établissant la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (PDF, 440K)
- [Annexe aux conclusions de Mme Theato](#): Cinq idées pour poursuivre le chemin vers une meilleure protection des intérêts

- **EDITEUR**



2.Action judiciaire

2.1. Présentation

Mme Diemut THEATO (PPE, Allemagne), présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE

Trois conditions préalables devraient permettre de créer un espace judiciaire européen:

- le contrôle judiciaire
- une base harmonisée de droit pénal
- le contrôle politique.

Ces trois conditions sont particulièrement adaptées à l'objectif commun de protection des intérêts financiers de l'Union et de protection du citoyen européen.

Le contrôle judiciaire:

Il a été constaté qu'en matière de collaboration dans le domaine pénal, des difficultés se posent d'emblée parce que n'existe pas d'institution de coordination. Quelle institution pourrait se charger de cette tâche? Europol n'a pas été créée dans ce but et ne semble pas disposer de la base juridique adéquate. Pour des raisons économiques, il serait souhaitable de penser à une institution qui existe déjà et qui travaille déjà dans le domaine de l'information. L'UCLAF? Quels sont les arguments qui plaident en sa faveur?

Elle peut procéder à des contrôles administratifs sur place, elle peut rassembler des preuves pour les présenter aux autorités pénales. Cette organisation a déjà un accès aux banques de données de la Commission. Prochainement, elle aura un statut qui lui donnera une position primordiale. L'UCLAF a déjà des relations avec les autorités judiciaires dans les différents pays. Il serait donc relativement

facile de lui confier des tâches de coordination et d'information, dans tous les cas de délits transfrontaliers et de poursuites transfrontalières.

Au niveau opérationnel, se pose le problème des contrôles judiciaires, qui ne sont pas dans les compétences d'information et de coordination de l'UCLAF. Un vrai contrôle judiciaire pourrait se faire par un Parquet européen, qui pourrait avoir un dialogue avec les autorités de police européennes. Ce Parquet européen, dont la création exige une modification des Traités, pourrait s'inspirer du modèle du *Corpus juris*, les autorités nationales étant chargées des poursuites pénales. Ce système devrait être souple pour s'adapter aux problèmes constitutionnels dont différents parlements se sont faits l'écho.

Quelle autorité européenne en matière de police pourrait avoir un vrai dialogue avec ce Parquet européen? Pour le moment, je ne souhaite pas répondre à cette question, mais considère quand même que l'UCLAF constitue l'embryon d'une certaine police. Si l'on change son statut, elle devrait pouvoir avoir des tâches en matière de police criminelle et pourrait probablement travailler avec ce Parquet européen et avec les autorités de polices nationales.

Une base harmonisée de droit pénal:

La création de structures européennes pour lutter contre les fraudes, la corruption dans les institutions, sans définition harmonisée n'aurait aucun sens. Depuis des années, le Parlement européen se bat pour l'harmonisation des dispositions pénales nationales. La Convention Europol a été ratifiée par les Parlements de l'Union à l'unanimité. En revanche, la Convention sur la protection des intérêts financiers de l'Union n'a pas encore été ratifiée par un seul État membre.

Derrière les difficultés techniques se cache probablement une méfiance des parlementaires vis-à-vis de l'harmonisation d'un domaine tel que le droit pénal qui est un domaine réservé dans toutes les démocraties parlementaires.

Or, si on veut vraiment une coopération internationale dans le domaine pénal, il faudra en payer le prix et disposer d'instruments adéquats.

En fait, il s'agirait d'appliquer des textes et des procédures qui ne sont pas, pour le moment, couvertes dans les législations nationales. L'article 280 du Traité d'Amsterdam contient des dispositions sur la lutte contre la fraude, prévoit une co-décision du Parlement européen et du Conseil, avec les limites fixées par le principe de subsidiarité.

Le contrôle politique:

La dernière condition pour pouvoir réaliser un espace judiciaire européen est le contrôle politique. Cette tâche est déjà partiellement confiée au Parlement européen qui donne la décharge en matière de budget à la Commission européenne, une fois qu'il a contrôlé l'exactitude et la justesse des dépenses effectuées par celle-ci. Mais il doit également y avoir un système de contrôle au plan européen au niveau pénal. Cette fonction ne peut être exercée que par un organe démocratiquement élu, un organe qui soit en mesure de constater que le système a fonctionné et qui, s'il ne fonctionnait pas, puisse prendre des mesures pour le corriger.

Cet objectif n'est pas irréalisable. Il suffit que nous décidions ensemble de le réaliser !



M. John VERVAELE, expert, centre d'application du droit européen d'Utrecht ^[10]

Au début des années 1990, les ministres de la justice et des affaires intérieures ont demandé à la Commission de mener une étude comparative sur la façon dont le droit communautaire est mis en application dans les États membres. Cette étude a abouti à des conclusions intéressantes qui ont servi de base à la mise au point d'instruments permettant la défense des intérêts financiers de l'Union européenne, dans le cadre du premier et du troisième pilier, sous la forme de règlements et de conventions.

Une deuxième étude a été entreprise à la demande du Parlement européen, en collaboration avec la Direction générale du contrôle financier et de l'UCLAF qui a abouti au *Corpus juris*.

La troisième étape est celle de la transposition du *Corpus juris* dans le droit national. Que se passe-t-il dans le cadre du suivi de ce projet? Le groupe d'étude réfléchit à la question de savoir jusqu'à quel point les systèmes nationaux, aux niveaux constitutionnel et pénal, sont compatibles avec le texte du *Corpus juris*.

La discussion ne porte pas sur la question de la base juridique (va-t-on l'intégrer dans le premier ou dans le troisième pilier?); l'essentiel du débat porte sur l'applicabilité du *Corpus juris*, l'efficacité de son fonctionnement, le niveau de protection des intérêts financiers qu'il permettrait.

Au moment de la préparation du *Corpus juris*, les traditions judiciaires dans les différents États membres ont d'abord été examinées. Le *Corpus juris* propose un moyen terme entre *common law* et droit civil. Depuis quelques années, les efforts d'harmonisation entre les deux systèmes sont énormes. Un équilibre entre les grands principes de base de ces deux types de droit a été recherché.

Le *Corpus juris* se fonde sur l'acquis de l'Union, plus particulièrement dans le cadre des conventions du troisième pilier, sur l'harmonisation prévue en matière pénale (fraude, corruption, blanchiment d'argent...). Cette étude doit aboutir à:

- (a) compléter les informations sur les compatibilités ou incompatibilités des systèmes nationaux avec le *Corpus juris*;
- (b) adapter une série de points du texte du *Corpus juris* en fonction des informations recueillies;
- (c) rédiger les modalités d'application pour la transposition du *Corpus juris*.

C'est sous l'angle de ce Traité qu'il faudra, in fine, analyser le *Corpus juris* pour voir sa compatibilité. L'intention est de voir si les poursuites nationales peuvent être renforcées par une dimension communautaire.

Il s'est avéré par le passé que des solutions purement nationales ne suffisent pas. L'application du droit international classique, également dans le cadre du troisième pilier, ne suffit pas non plus.

L'Union ne pourra que profiter de l'introduction d'un degré plus poussé de cohésion et de compatibilité entre les systèmes de poursuite judiciaire et le droit

pénal des quinze États membres. Il faut évoluer vers un système véritablement européen en matière de poursuites judiciaires. C'est indispensable pour le développement de l'Union européenne. Un système spécifiquement européen de poursuites judiciaires communes pourrait être testé. C'est le but de l'étude.

D'autres questions qui portent sur la coopération horizontale et verticale sont analysées. La coopération horizontale désigne la coopération entre les instances des différents États membres (tels que services de douane et ministères publics). La coopération verticale désigne la coopération entre les instances compétentes des États membres et les institutions de l'Union européenne.

2.2 Le point de vue des Parlements nationaux



Mme Johanna SCHICKER (*Autriche*), présidente de la commission des finances du *Bundesrat*

Le phénomène de la criminalité transfrontalière fait depuis longtemps l'objet d'un débat public en Autriche.

En 1997, de nouvelles méthodes d'enquête en vue de lutter contre la criminalité organisée ont été introduites en Autriche et, dans ce contexte, ce sont essentiellement les mots-clés d'"écoutes" et de "quadrillage" qui furent au centre du débat public.

En ce qui concerne particulièrement la criminalité transfrontalière organisée dans le domaine financier, la loi portant amendement du droit pénal de 1998 a lieu d'être mentionnée car elle transposait dans le droit national les conventions et protocoles de l'UE sur la protection des intérêts financiers de la Communauté et sur la corruption, de même que la convention de l'OCDE sur la corruption, ce qui permettait de les ratifier.

Cette loi a introduit un nouveau délit dénommé "emploi abusif de subventions". À la lumière des actes juridiques internationaux, la définition des délits a également été complétée ou modifiée. En particulier, les points suivants ont été introduits:

1. création d'un délit d'emploi abusif de subventions, en particulier pour transposer la convention de l'UE sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (article 153 du code pénal);
2. extension de la définition du délit de blanchiment d'argent par la suppression du seuil de 100.000 shillings en vue d'améliorer l'harmonisation avec la directive communautaire sur le blanchiment d'argent et par l'adjonction de la contrebande ainsi que de la fraude sur le versement des taxes à l'importation et à l'exportation;
3. extension de la définition du délit d'acceptation de présents par des fonctionnaires aux fonctionnaires d'autres États membres de la Communauté européenne, aux fonctionnaires européens et aux membres d'institutions communautaires (article 304 du code pénal);
4. extension de la définition du délit de corruption en l'étendant en outre aux fonctionnaires étrangers au sens de la convention de

l'OCDE sur la corruption;

5. accroissement de la peine prévue en cas de corruption comme incitation à la prévarication (article 307 du code pénal);

6. extension de la définition du délit d'intervention illicite aux fonctionnaires étrangers au sens de la convention de l'OCDE sur la corruption (article 108 du code pénal);

7. extension de la définition du délit de violation de secrets de service pour couvrir les détenteurs d'informations confidentielles d'Europol, en application de la convention Europol (article 310 du code pénal).

Avant que cet amendement du droit pénal ait été introduit, cette question a également fait l'objet d'un débat public en Autriche, bien que la lutte contre la corruption et la fraude, tout en constituant un thème important, ne soit pas au centre des préoccupations des citoyens de notre pays. Les activités du député autrichien au Parlement européen Herbert Bösch ont contribué à ce que cette question occupe toujours une place dans les médias.

En ce qui concerne l'harmonisation du droit pénal européen, les opinions sont divisées.

Certains considèrent l'harmonisation comme très importante, tandis que d'autres estiment qu'une harmonisation de fond demeure un projet à très long terme. Il n'en reste pas moins que des normes minimales devraient exister dans certains domaines du droit pénal.

La coopération institutionnelle en vue de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne devrait surtout être développée en intensifiant l'assistance judiciaire et en développant la coopération policière. Dans ce contexte, il conviendrait également de développer la coopération avec l'UCLAF.

Il ne faut pas penser que la coopération entre les organes d'investigation des États membres et de l'Union européenne requiert nécessairement une harmonisation des dispositions administratives et pénales des États membres. Il est tout à fait possible de coopérer avec succès sans harmonisation approfondie. L'important est qu'il existe une confiance dans les systèmes juridiques des pays partenaires. Comme déjà mentionné, une harmonisation approfondie constitue un processus à la fois de longue haleine et difficile.



Mme Patrizia SCHULZ (*Allemagne*), commission des affaires européennes du *Bundestag*

Lors de la dernière période législative, la protection des intérêts financiers fut une priorité pour la commission juridique, la commission des affaires intérieures, la commission des finances et la commission des affaires européennes du Bundestag. Sachant qu'en matière de protection des intérêts financiers il faut une harmonisation européenne, le Bundestag a eu pour objectif de boucler l'ensemble des débats avant les élections de septembre 1998; les lois nécessaires pour la ratification de la Convention sur la protection des intérêts financiers ont été adoptées en plénière le 24 juin 1998. L'accord du Bundesrat est intervenu le 22

septembre 1998.

En ce qui concerne le deuxième protocole additionnel, le gouvernement fédéral n'a pour l'instant présenté aucun rapport qui permette d'éclairer le problème. La loi sur la ratification n'a donc pas été discutée au Bundestag et la transposition en droit national n'a donc par conséquent pas été entamée.

Il n'y a pas eu de débat parlementaire sur le *Corpus juris* au Bundestag et, par conséquent, il n'y a pas de position officielle du Bundestag à l'égard du *Corpus juris*.



M. Henrik LAX (Finlande), président de la commission juridique de l' *Eduskunta*

Le *Corpus juris* correspond à un espace judiciaire européen mais, à mon avis, nous possédons déjà un tel espace européen sous la forme de la convention sur la corruption et des protocoles additionnels, même si leur ratification n'est pas achevée. Je considère le *Corpus juris* comme une tentative ambitieuse pour étendre et approfondir cet espace. Il est évident que le *Corpus juris* soulève de nombreuses questions sensibles, comme le dosage entre les mesures au niveau de l'Union et les mesures au niveau national, et il est évident que le texte sera modifié à bien des reprises avant qu'il n'entre éventuellement en vigueur. La Finlande a pour sa part déjà approuvé et harmonisé ses dispositions pénales conformément aux conventions signées. En Finlande, nous sommes disposés à aller de l'avant quant à l'harmonisation des dispositions pénales, quoique nous puissions rencontrer certaines difficultés, notamment à propos de la définition précise de différents délits. Il s'agit néanmoins de difficultés mineures.

En ce qui concerne l'exécution même des peines, le *Corpus juris* contient des propositions qui sont à l'opposé de celles qui existent en Finlande, ce qui ne manque pas de soulever des problèmes. En ce qui concerne la procédure pénale proprement dite, la Finlande vient de réformer et de réorganiser totalement son système de ministère public. La réforme a été précédée d'un très vaste débat sur des questions de principe, et il est bien évident que la mise en place d'un parquet européen exigerait également que des amendements soient apportés à notre constitution. Nous savons tous qu'amender une constitution est un processus complexe et de longue haleine. Il est proposé que le parquet européen soit doté de très vastes compétences, notamment dans le domaine de l'instruction. Mentionnons également la possibilité de recourir à des moyens coercitifs, comme les écoutes téléphoniques, moyen que nous n'avons que tout récemment rendu possible pour nos forces de police en Finlande. Sur le plan politique, il n'a pas été facile d'introduire ces pouvoirs au niveau national, et je suis bien certain qu'il ne serait pas plus facile d'introduire des pouvoirs supranationaux dans ce contexte.

Pour finir, j'aimerais dire quelques mots à propos des tribunaux. Dans ce domaine également, nous avons procédé à une réforme totale qui n'a été achevée que l'an dernier. La proposition à l'examen prévoyait notamment que les délits contre les intérêts économiques de l'Union soient examinés par un tribunal composé uniquement de juges professionnels. Après un examen approfondi, nous avons décidé de conserver en première instance une sorte de système de juges non professionnels. Dans ce contexte, nous rencontrerons des problèmes si nous devons harmoniser notre système judiciaire avec le *Corpus juris* sous sa forme

actuelle. Il semble que la création d'un parquet européen soit encore bien lointaine, mais je trouve important de conserver l'idée d'une telle autorité. Cela pourrait favoriser une dynamique du développement et il importe de ne pas perdre notre élan. Un premier pas dans cette direction serait de veiller à ce que l'Union encourage clairement les autorités nationales pour que les auteurs de délits soient réellement poursuivis. Ce premier pas concret pourrait beaucoup nous apprendre et pourrait également, dans une certaine mesure, démystifier l'idée d'un parquet européen.



M. Pierre FAUCHOM (France), commission des lois du *Sénat*

On parle beaucoup de la criminalité transnationale, mais il n'est pas certain qu'on la connaisse suffisamment. En réalité, elle a des aspects divers: on y trouve la fraude aux règles communautaires, le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes, le terrorisme ... Tout cela aboutit à différentes techniques de blanchiment d'argent et à une accumulation financière probablement très importante.

Les juges français qui ont participé à l'"appel de Genève" m'ont dit qu'on sous-estime la masse financière déposée dans des paradis fiscaux ou sous des couvertures diverses dans différentes banques. On parle beaucoup dans la crise financière actuelle du rôle des fonds d'épargne et des fonds de retraite américains, mais il est très possible que les fonds du crime organisé jouent un rôle tout aussi important bien que méconnu. Il serait intéressant de mener une étude qui permette d'avoir une estimation de l'ampleur du problème.

S'il y a un cas où le principe de subsidiarité doit fonctionner vers le haut, c'est celui dont il est question ici. Les nations agissant isolément ne sont pas équipées techniquement pour la lutte contre ce qui est international; la timidité dans ces domaines ressemble objectivement à de la complicité.

Je me souviens d'avoir accompagné le ministre français de la justice, lors d'un colloque sur la criminalité internationale à Naples. Nous y avons passé trois jours à discourir sans aboutir à la moindre résolution concrète. J'ai dit au ministre de la justice: "c'est bien décourageant; espérons au moins que c'est la mafia qui finance ce genre de colloque". C'est la mafia qui est principalement intéressée à ce que, de colloque en colloque, on entretienne le débat, on fasse semblant de résoudre le problème sans chercher véritablement à le résoudre.

Il faut bien évidemment passer, lorsque cela est possible, de l'harmonisation à l'unification, ce qui pose le problème du *Corpus juris*. Mme Theato avait conclu qu'il faut qu'une autorité politique coiffe l'ensemble parce qu'aucun organisme technique ne peut remplir ce rôle. On a beaucoup parlé, à propos du deuxième pilier, d'un "Monsieur PESC", qu'on ne voit pas arriver. Il faut commencer à réfléchir à ce que pourrait être un "Monsieur État-de-droit", qui aurait cette responsabilité globale et émanerait directement du Conseil des chefs d'État et de gouvernement.

C'est un travail technique qui ne devrait pas présenter de grandes difficultés. Quand on parle de *Corpus juris*, il faudrait se souvenir que ce que l'on cherche à construire si péniblement, les Romains l'ont fait dans un espace géographique en grande partie similaire et que ce *Corpus juris* fonctionnait admirablement.

Qui va prendre l'initiative de démarrer le processus? Le Parlement européen est l'institution légitime pour prendre des initiatives, et peut-être pour mettre en route un processus de coopération interparlementaire, qui permettrait de provoquer les autres partenaires de manière à enfin sortir de la situation d'enlèvement dans laquelle nous sommes actuellement. Il y a certes beaucoup de scepticisme en la matière. Mais à la veille du 11 novembre, on peut s'accorder le droit de dire que des peuples qui ont été capables de faire deux guerres mondiales en 30 ans sont peut être capables de faire un *Corpus juris* en quelques années.



Mme Märta JOHANSSON (*Suède*), commission de la justice et commission des affaires européennes du *Riksdag*

Le *Corpus juris* est-il compatible avec la Constitution suédoise? Certains de ses articles ne le sont pas. Le ministère public européen aurait des compétences en Suède: cela n'est pas possible, car seul le ministère public suédois dispose de compétences en Suède. En ce qui concerne la liberté de la presse, la liberté d'expression, le *Corpus juris* heurte le droit suédois en prévoyant, en son article 34, qu'il peut être interdit aux médias de publier en cours de procès des informations relatives aux éléments de preuve ^[11]. Modifier la Constitution? C'est une procédure très complexe et en matière de liberté de la presse et d'expression, il est fort peu plausible que les choses soient modifiées.

Le *Corpus juris* est-il compatible avec le droit pénal suédois? Jusqu'à l'article 11 du Code pénal suédois, on peut considérer qu'il y a compatibilité. Les autres dispositions ne posent pas trop de problèmes.

La responsabilité des personnes juridiques n'existe que dans le cadre de la criminalité économique.

En théorie, il serait possible de permettre à une autorité européenne d'exercer certaines compétences pénales en Suède, après modifications du code pénal suédois. La Suède n'a pas de juge chargé des questions ayant trait à la liberté, ni de disposition en ce qui concerne l'utilisation de preuves obtenues de manière illégale. Il faudrait donc apporter des modifications importantes à la législation suédoise pour qu'elle intègre le *Corpus juris*.



M. Nicolas ESTGEN (*Luxembourg*) commission des finances de la *Chambre*

Le Luxembourg envisage de ratifier intégralement les instruments du Conseil de l'UE en matière de lutte contre la fraude. Un projet de loi visant à permettre la ratification de la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 26 juillet 1995 et du protocole à cette Convention établi le 27 septembre 1996, est actuellement pendant devant le Conseil d'Etat pour avis. Quant au deuxième protocole établi le 19 juin 1997, le processus législatif d'approbation sera entamé après l'adoption par le Conseil de l'Union européenne du rapport explicatif y afférant.

Le deuxième protocole institue, aux articles 7 à 11, le principe et les modalités

d'une coopération et d'un échange d'informations entre les États membres et c'est la Commission qui, au terme du deuxième alinéa du paragraphe premier de l'article 7, prête toute l'assistance technique et opérationnelle nécessaire afin de faciliter la coordination des investigations engagées par les autorités nationales compétentes.

À ce stade, en attendant de pouvoir évaluer la mise en oeuvre pratique de ces dispositions et des problèmes qui pourraient se poser dans la pratique, il n'est ni nécessaire ni opportun d'aller au-delà.

Il y a lieu de rappeler qu'en matière de transfert de compétences, tant le Parlement que le gouvernement luxembourgeois n'ont cessé de plaider en faveur d'un renforcement de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

En ce qui concerne l'attitude des citoyens luxembourgeois à l'égard de la notion d'espace judiciaire européen, il y a lieu de constater qu'une appréciation en connaissance de cause suppose une définition claire et précise du contenu de cette notion. Or cette définition claire et précise fait toujours défaut.

Dans ce contexte, une sérieuse mise en garde s'impose. Il serait en effet hautement préjudiciable de faire miroiter les bienfaits d'un espace européen sans en avoir au préalable examiné les avantages et les inconvénients, sans avoir analysé, au terme d'un vaste effort d'information, le sentiment des citoyens. Il faut, par conséquent, éviter de brûler les étapes, afin de ne pas agir sans bon sens ni réalisme.

Le Grand-Duché de Luxembourg est favorable à l'harmonisation des procédures judiciaires. Une harmonisation dans ce domaine est indispensable pour permettre à Europol et à l'UCLAF de travailler efficacement.

S'agissant de la lutte contre la criminalité, il faut à tout prix arriver à améliorer l'efficacité des instruments dont disposent les États membres. Les expériences, en ce qui concerne Europol et l'UCLAF, confirment l'efficacité des enquêtes menées par ces organisations, tout particulièrement la capacité d'Europol de repérer les activités criminelles. Des problèmes sérieux, qui mettent en cause l'efficacité de ces activités, se manifestent cependant lorsque l'identification des malfaiteurs étant acquise, il s'agit de les traduire en justice. Il faut avoir à l'esprit que par rapport aux possibilités de tel ou tel autre partenaire, certains pays comme le Luxembourg ne disposent que de moyens assez limités et ont tout intérêt à voir se renforcer le potentiel d'Europol et de l'UCLAF.

C'est dans les contacts établis entre l'UCLAF et les responsables des parquets, cabinets d'instruction et administrations nationales, dans le cadre du traitement concret d'affaires de fraude aux intérêts financiers communautaires, que la valeur de cette coopération a déjà été mesurée.

Le maintien de ces contacts par le biais de la tenue régulière de séminaires permettant l'échange d'expériences et d'informations sur la technique des fraudes constatées, pourrait être utile au développement de cette coopération.



M. Manuel NIETO (*Espagne*), commission des affaires économiques et

financières du *Senado*

Une fois proclamée la libre circulation des capitaux, il est indispensable de créer les conditions et de définir les instruments devant permettre de lutter efficacement contre le crime international que ces mouvements de capitaux attirent. Il convient, grâce à des instruments juridiques appropriés, de s'attaquer à tous les cas de corruption.

Le nouvel article 280 nous fournit déjà une base juridique pour la législation communautaire anti-fraude qui sera adoptée dans le cadre de la procédure de codécision. Ce nouvel article oblige en deuxième lieu les différentes administrations nationales de coopérer, notamment celles qui sont chargées, dans des cas de fraude, d'engager des poursuites de concert avec la Commission.

Nous estimons qu'une harmonisation préalable du traitement fiscal des intérêts du capital contribuerait à prévenir les délits commis à ce niveau.

Il importe que les procédures pénales se déroulent dans des conditions garantissant toujours l'entière collaboration, pendant l'instruction d'un procès, des autorités de l'État dans lequel ce procès a des répercussions. Il convient notamment de prévoir les moyens nécessaires pour que cette coopération soit rapide et que les procédures aboutissent.

Dans le cas de délits à caractère multinational, l'absence d'une autorité européenne habilitée à exercer l'action pénale au sens du *Corpus juris*, s'est faite sentir.

Sur le plan de la prévention, nous estimons que les systèmes éducatifs des différents pays de l'Union peuvent, dans le respect de leurs spécificités propres, contribuer au développement d'un sentiment de citoyenneté européenne.



Mme Anne BAASTRUP (*Danemark*), vice-présidente de la commission juridique du *Folketing*

Je ne pense pas que le Parlement européen doive constituer la seule instance démocratique responsable du contrôle dans le cadre du troisième pilier. Au Danemark par exemple, plusieurs commissions analysent ces questions dans le détail. Le parlement danois a tout autant de pouvoir dans le cadre du troisième pilier que dans le cadre du premier. Le débat sur le *Corpus juris* est très animé, non pas parce que nous ne voulons pas lutter contre la fraude, mais pour une raison beaucoup plus fondamentale: nous avons un ordre juridique qui a "mûri" au fil des siècles. Il est donc dangereux d'imposer de nouveaux systèmes de droit pénal qui ne tiendraient pas compte des États nationaux.

Il nous faut agir de manière rapide, efficace et engagée, en développant une coopération pratique entre les différentes instances chargées des instructions. Des rapports communs périodiques doivent être établis. Des règles destinées à harmoniser la définition du concept de fraude et à mettre sur un pied d'égalité les fraudes vis-à-vis des intérêts financiers de l'Union et des intérêts nationaux doivent être prévues. Il faut exploiter les compétences de l'UCLAF et prévoir des procédures judiciaires harmonisées. Pour ce qui est du Parlement européen, il doit surtout veiller à se donner des règles faciles à comprendre pour sensibiliser

au mieux l'opinion publique. Le citoyen danois est très conscient de ce qui se passe au niveau européen et s'oppose bien souvent aux propositions de développements de l'UE. Il faut en tenir compte. Il faut encourager la coopération policière, en impliquant par exemple les polices des pays de l'Europe centrale et orientale, confrontées aux crimes des mafias locales, dans des opérations communes de formation.



M. Salvatore SENESE (*Italie*), commission de la justice du *Senato*

Ceux qui ont fait observer que les citoyens des différents États membres n'avaient que faire des fraudes commises contre les intérêts financiers de l'Union européenne et sont plutôt inquiets des problèmes ayant une incidence directe sur leur vie quotidienne, ont sans doute raison de faire ce constat. Néanmoins, il est tout aussi vrai que ces mêmes citoyens sont beaucoup plus sensibles qu'on ne le croit à la corruption, aux abus et au mauvais usage que font les institutions publiques de leurs deniers.

La tâche qui incombe au Parlement européen et aux parlementaires nationaux est d'informer l'opinion publique sur le fait que les fraudes contre les intérêts financiers de l'Union européenne les touchent de la même façon que la fraude contre les budgets nationaux, régionaux ou locaux.

Si cet espace européen qui permet la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux ne s'accompagne pas d'un espace judiciaire européen, cela ne ferait que renforcer la fraude et la corruption. Certains ont fait remarquer que, plutôt que de se lancer dans une oeuvre très difficile d'unification du pénal, il vaut mieux se centrer dans un premier temps sur la prévention, mais un arsenal de sanctions pénales efficaces pour le respect des droits fondamentaux est une condition sine qua non de toute action préventive.

Le *Corpus juris* est en quelque sorte une oeuvre visionnaire, qui permettrait de lancer un programme d'action à moyen et à long terme. Il faudra sans doute des années pour y parvenir, mais ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas entamer ce travail dès maintenant.

Des problèmes techniques ont été identifiés. Cette identification doit s'accompagner de propositions qui permettront de surmonter les difficultés. Le point de départ de la problématique est un constat: le traité d'Amsterdam ne propose pas de base juridique suffisante, par rapport aux dispositions italiennes, pour permettre d'intervenir dans le cadre d'un ministère public européen. Le nouvel article 280 paragraphe 4 ^[12] place hors du champ d'application des mesures l'application du droit pénal national, mais aussi l'administration de la justice dans les États membres. Or, dans le dispositif juridique italien, ce concept d'administration de la justice couvre non seulement l'aspect juridictionnel de la décision mais aussi la période qui couvre l'enquête menée par un magistrat indépendant.

Le premier problème est celui de la compatibilité de l'article 19 de ce *Corpus juris* (saisine du Ministère public européen et mise en mouvement de l'action publique) avec le principe prévu par la Constitution italienne du caractère obligatoire de l'action pénale. En effet, l'article 19 paragraphe 4 b dispose que le Ministère public européen peut "classer l'affaire sans suite, si l'accusé, ayant

reconnu sa culpabilité, a réparé le dommage et restitué, le cas échéant, les fonds irrégulièrement perçus". Ce problème de compatibilité pourrait être aisément surmonté en envisageant les possibilités d'extinction de l'action pénale.

Le deuxième problème concerne la compatibilité, avec le principe du caractère obligatoire de la poursuite pénale, de l'article 19 paragraphe 4 c du *Corpus juris* qui dispose que le Ministère public européen peut "accorder l'autorisation de transaction à l'autorité nationale qui en fait la demande" selon les conditions énumérées à l'article 22 paragraphe 2 b. Dans ce cas là également, le problème pourrait être aisément surmonté en prévoyant que les autorités nationales puissent proposer au Ministère public européen une autorisation de transaction.

En revanche, le problème de la compatibilité avec l'organisation constitutionnelle italienne des dispositions prévues par ce *Corpus juris* pour identifier le juge compétent est plus redoutable.

L'article 26 (phase de jugement) du *Corpus juris* dispose en son paragraphe 2 que "chaque affaire est jugée dans l'Etat membre dont la juridiction paraît la plus appropriée dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, les conflits éventuels de juridiction étant résolus selon les règles définies ci-après" (art.28). Les principaux critères du choix sont les suivants:

- a) l'État où se trouve la majeure partie des preuves;
- b) l'État de résidence ou de nationalité de l'accusé (ou des principaux accusés);
- c) l'État où l'impact économique de l'infraction est le plus important.

Les critères prévus par l'article 26 paragraphe 2 sont des critères trop flous, trop souples pour permettre le respect des dispositions constitutionnelles italiennes. Il faudrait donc un effort de précision de ces différents critères, dans le cadre du *Corpus juris*, pour qu'ils soient compatibles avec la Constitution italienne.

D'autres obstacles sont difficilement surmontables. Ainsi, l'obligation qui est faite aux autorités nationales, par l'article 19 paragraphe 1 du *Corpus juris*, de saisir le parquet européen au plus tard au moment de la "mise en accusation" (au sens de l'article 29 paragraphe 2 du *Corpus juris*) ou de l'emploi de mesures contraignantes (telles que, notamment, l'arrestation, les perquisitions et saisies ou le placement sur écoutes téléphoniques) heurte le principe du caractère obligatoire de l'action pénale prévue par l'article 112 de la Constitution italienne.

Le fait que l'autorité judiciaire nationale soit dessaisie de ce délit heurte le principe qui réserve aux seuls magistrats italiens la fonction juridictionnelle (articles 101, 102 et 104 de la Constitution italienne).

L'exclusion prévue par le *Corpus juris* de toute mesure de grâce ou d'amnistie pose également problème avec la Constitution italienne.

Il ne faut cependant pas baisser les bras. On peut, en ce qui concerne la Constitution italienne, recourir à un traité ou à une convention; la Constitution prévoit en son article 11 le principe international selon lequel certains aspects de la souveraineté nationale peuvent être cédés. La Constitution pourrait être modifiée par le biais d'accords de réciprocité. Une convention ou une intégration du *Corpus juris* dans le Traité d'Amsterdam permettraient sans doute de surmonter ces obstacles constitutionnels. L'évaluation faite par l'Italie du *Corpus*

juris est positive.



M. Michael AHERN (*Irlande*), président de la commission mixte finances/service public du *Dail Eireann*

Le Parlement irlandais est en train de revoir toute sa législation anti-criminalité, en tenant compte de la complexité de la criminalité internationale et des nouvelles formes de criminalité, comme le détournement de microfiches et de parties d'ordinateurs qui s'élève à des millions et est actuellement impossible à poursuivre. L'Irlande met donc à jour son système juridique tout en ayant présent à l'esprit le besoin d'équilibre avec les libertés et les droits de l'Homme. Toutes les sauvegardes nécessaires doivent être inscrites dans la loi.

En Irlande, les pénalités sont relativement faibles en matière de blanchiment d'argent et de trafic de drogue; c'est un domaine où il faudrait, à l'avenir, être beaucoup plus sévère et développer la coopération et les actions communes.

Le Bureau irlandais de poursuite criminelle a enregistré des succès. Les autorités de police participent en général aux opérations conjointes avec Europol; le gouvernement s'est engagé à mettre des moyens financiers à disposition de la police pour qu'elle puisse continuer à lutter contre le crime organisé.

Les propositions européennes sont ambitieuses et potentiellement intéressantes, à condition d'être modifiées pour arriver à un véritable modèle européen.



Lord GOODHART QC (*Royaume-Uni*), *House of Lords*

Il existe bien des manières dont nous pourrions et devrions renforcer la lutte contre la fraude et la corruption contre les intérêts financiers des Communautés européennes.

- o la ratification de la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, le renforcement de l'UCLAF et son remplacement par l'OLAF, doté de davantage de pouvoirs et d'une plus grande indépendance,
- o la mise en place d'un processus d'extradition simplifié et accéléré,
- o un accroissement de la coopération judiciaire et, enfin, l'adoption du projet de convention sur l'entraide judiciaire sous réserve de résoudre certaines questions en suspens concernant les libertés civiles.

Devrions-nous aller au-delà de ces mesures et adopter le *Corpus juris*? Le *Corpus juris* comprend de nombreuses propositions audacieuses et passionnantes. Je pense qu'au Royaume-Uni, nous nous féliciterions d'un corps commun de dispositions juridiques contre la fraude dans les institutions de l'Union européenne. Cela supprimerait notamment les problèmes de la double incrimination dans les procédures d'extradition. Je serai moins affirmatif en ce qui concerne certaines règles de procédure proposées dans le *Corpus juris*. En cela, je suis influencé par le fait que je viens d'un État qui dispose de deux systèmes juridiques bien distincts, un en Angleterre et au Pays de Galles et l'autre en

Ecosse, qui coexistent avec succès depuis presque 300 ans et appliquent nombre de lois identiques. En fait, il existe un troisième système distinct en Irlande du Nord. Par exemple, le *Corpus juris* exclut les jugements par un jury. Au Royaume-Uni, les procès pour fraude doivent avoir des jurys. Il existe certes des propositions visant à supprimer les jurys dans les affaires de fraude complexes, mais elles en sont au stade du débat et sont loin de toute adoption. Nous sommes également préoccupés par l'article 17, paragraphe 2, du *Corpus juris*, qui exclut l'application des réglementations nationales contre la fraude lorsqu'un même fait constitue une infraction pénale, tant selon le *Corpus juris* que selon la législation nationale.

De même, les tribunaux du Royaume-Uni seraient peu enclins à admettre que les règles relatives à l'admissibilité des preuves soient moins strictes dans les cas de fraude contre l'Union européenne que dans les autres types d'infraction pénale. Telle est la position des chefs de parquet qui ont été consultés sur cette question.

Les propositions relatives à un ministère public européen nous posent certaines difficultés. Ces propositions entraîneraient la création d'un organe distinct chargé de traiter un nombre limité d'affaires. Les parquets nationaux ont une bien plus grande expérience pour traiter ces affaires dans le cadre de leurs tribunaux nationaux. Il vaudrait peut-être donc mieux amener les États membres de l'Union européenne à établir, au sein de leurs ministères publics nationaux, des unités spéciales chargées de poursuivre les cas de fraude et de coopérer les unes avec les autres à cette fin.

Il existe cependant d'autres dispositions du *Corpus juris*, comme l'acceptation de l'Union européenne comme partie civile, qui constitueraient une nouveauté au Royaume-Uni mais qui pourraient être acceptées. De même, l'obtention de preuves par vidéo est de plus en plus utilisée au Royaume-Uni et pourrait même être étendue aux cas de fraude concernant l'Union européenne ou à d'autres cas de fraude transfrontalière.

Tout comme les représentants des pays scandinaves, je pense que le *Corpus juris* exige encore une vaste étude et que, dans l'immédiat, il conviendrait de donner la priorité à l'application et au renforcement des mécanismes existants ou en cours d'élaboration.

2.3. **Débat**



M. Rinaldo BONTEMPI (PSE, Italie), commission des libertés publiques et des affaires intérieures du PE

Le *Corpus juris* pose des problèmes, c'est évident. Mais pourquoi les parlements des États membres ne ratifient-ils pas la Convention relative à la protection des intérêts financiers? Nous avons progressé dans le domaine économique et monétaire. Pourquoi ne pouvons-nous pas apporter la preuve de notre volonté politique de progresser dans le domaine judiciaire?



M. Herbert BÖSCH (PSE, A), rapporteur sur l'OLAF pour le PE

Parlement européen, États membres, Commission se consacrent au même travail. Les intérêts financiers de la Communauté ne s'opposent pas aux intérêts financiers des États membres. À titre d'illustration, dans le secteur des cigarettes, les fraudes sont considérables et ceci a bien évidemment des conséquences sur les budgets nationaux. Les citoyens n'ont pas clairement conscience de ce qui se passe et font des distinctions qui n'existent pas; il est fondamentalement erroné de tirer une ligne de démarcation entre les intérêts financiers de l'Union et ceux des États membres.

Le budget de l'Union se prête à la fraude, peut-être parce que nous avons répondu avec enthousiasme à la réalisation du marché intérieur unique alors que, dans le même temps, la protection de ce marché intérieur unique était balbutiante.

Personne ne semble se rendre compte que la ratification des conventions et protocoles adoptés au niveau des 15 est une des grandes priorités de l'Union. Le Parlement européen ne peut rien faire, c'est aux parlements nationaux d'agir.



Mme Diemut THEATO, présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE

La Convention sur la protection des intérêts financiers doit être ratifiée par tous les États membres pour entrer en vigueur. Les délais de ratification, prévus pour mi-1998 sont dépassés ! En outre, aux yeux du Parlement européen, cette convention constitue déjà une solution minimaliste. Mieux aurait valu une directive !

Le traité d'Amsterdam encourage, au niveau européen et dans le domaine pénal, à combler les lacunes des législations nationales. C'est un domaine très sensible, où il faut aller prudemment de l'avant, dans le respect du principe de subsidiarité. Il ne s'agit pas pour le Parlement européen de s'octroyer des pouvoirs mais d'identifier les lacunes dans la législation et de les combler.

Il faut également voir dans quelle mesure le Ministère public européen peut travailler en collaboration avec les Ministères publics nationaux et quelles sont les possibilités de créer des organes qui permettent de mener les enquêtes dans chaque État membre.

Il s'agit de compléter le droit national et non pas de le remplacer. C'est une tâche urgente.



M. Per Brix KNUDSEN, directeur de l'UCLAF à la Commission

Le *Corpus juris* a été présenté lors d'une conférence interparlementaire. Le Parlement a demandé que les relations entre le *Corpus juris* en tant qu'étude et les dispositions du Code pénal national de chaque Etat membre fassent l'objet d'une étude. Cette étude est en cours et permettra de pousser plus loin la réflexion et le débat. Une première étude a été lancée en 1994, après le sommet d'Essen. Puis, fin 1995 a été lancée l'idée d'une étude plus détaillée, avec l'envoi

de questionnaires aux États membres. Ce travail est actuellement en cours; les résultats devraient être présentés en 1999, au conseil des ministres dans un premier temps, dans le cadre du débat qu'auront les ministres des finances sur cette question.

La priorité pour l'instant est que la Convention sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne soit ratifiée par tous les États membres et qu'elle puisse entrer en vigueur. Lorsque cela sera fait, lorsque les mesures d'application nationales auront été adoptées, il faudra voir comment les États membres respecteront les dispositions prévues par cette Convention.



Mme Anne BAASTRUP (Danemark), vice-présidente de la commission juridique du *Folketing*

Notre commission chargée de proposer des modifications en matière de droit pénal destinées à frapper plus durement le crime organisé publiera prochainement un rapport. C'est avec plaisir que nous pourrons vous en faire part dès sa publication.



Mme Diemut THEATO, présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE

Le traité d'Amsterdam accroîtra nos compétences. Nous devons nous y préparer dès maintenant. Si, au Parlement danois, des mesures sont prises contre la criminalité économique et financière, il serait bon de prendre en compte les données européennes, ceci afin d'éviter qu'il y ait un trop grand contraste entre la façon dont on traite la lutte contre la fraude européenne et la fraude nationale. Il faut tenir compte de cette donnée européenne d'entrée de jeu.

Il a été dit que, dans le *Corpus juris*, on s'efforcera de combler les dispositions nationales là où elles sont lacunaires. Si l'État le fait lui-même, tant mieux. Il y aurait alors un net progrès vers un espace juridique et judiciaire européen, ce qui constitue l'objectif final.



M. John VERVAELE, expert, centre d'application du droit européen d'Utrecht

M. Vervaele ne cache pas son étonnement face aux critiques. Certes, il serait surprenant que face à un projet comme celui du *Corpus juris* existe une compatibilité totale avec les droits nationaux et une absence d'efforts de mise en application. Le groupe d'étude et les experts nationaux réfléchissent bien sûr aux difficultés liées à la transposition du *Corpus juris* et essaient, dans ce contexte, de définir des normes communautaires.

Lorsqu'un nouveau droit est créé, qu'il relève du premier pilier, du troisième pilier, du droit international classique ou du Conseil de l'Europe (par exemple, la Convention européenne des droits de l'homme), il y a toujours des modifications

du droit national. Il n'est pas possible de faire semblant que des modifications du droit national ne seront pas nécessaires.

Le *Corpus juris* est très ambitieux; à la lumière des discussions, on se rend compte qu'il sera nécessaire de travailler pas-à-pas et, dans un premier temps, de se consacrer à l'harmonisation du droit matériel. Il faut commencer par examiner les définitions du droit pénal, qui sont d'ailleurs très largement reprises dans les conventions. Ce sera le point le plus facile.

Ensuite viendront les questions de procédure. Là, les problèmes sont beaucoup plus graves. Il faudra harmoniser les procédures. Le troisième point concernera les aspects du droit pénal transnational dans l'espace de l'Union européenne.

Le *Corpus juris* ne constitue pas un système tout à fait nouveau de droit pénal. Le *Corpus juris*, son article 35 le souligne, a une position de subsidiarité par rapport au droit pénal national. Il s'agit d'harmoniser certaines parties des droits nationaux et non pas de les remplacer par le *Corpus juris*. L'idée n'est pas non plus de mettre en place des organes supra-nationaux.

Le point le plus problématique est celui du ministère public européen. Les textes parlent de coopération entre les ministères publics nationaux et non de la mise en place d'une instance supra-nationale. Il s'agit donc d'une coopération entre les ministères publics nationaux chapeautés par une structure légère, propre à assurer cette coopération.

Le mot-clef dans le débat est évidemment celui de coopération. Mais il faut, avant toute chose, procéder à une certaine harmonisation des dispositions nationales. On s'en rend compte aussi bien sur le plan de la coopération administrative qu'en matière pénale.

Avec le *Corpus juris*, on a essayé de trouver une stratégie pénale commune, avec des possibilités d'exception. La même chose a été réalisée en ce qui concerne les relations entre les ministères publics et le droit judiciaire classique. Le *Corpus juris* prévoit également un concept, celui de juge des libertés, ceci afin d'assurer le respect de la Convention des droits de l'homme, qui doit pouvoir être transposée en droit pénal européen.

2.4. **Conclusions**



M. Bernhard FRIEDMANN, président de la Cour des comptes de l'UE

Lorsqu'on examine le rôle et l'expérience de la Cour des comptes en liaison avec la protection des intérêts financiers du citoyen européen, il faut tout d'abord établir une distinction entre la prévention et la détection des irrégularités, de la fraude et de la corruption. Les enquêtes sur les cas de fraude et de corruption proprement dites ne relèvent pas de la compétence de la Cour des comptes européenne qui ne dispose ni des pouvoirs ni des ressources nécessaires à cette fin. Le travail d'audit de la Cour est — comme c'est le cas pour tous les organes de contrôle externe des finances publiques — de contrôler si les dépenses du budget sont conformes aux dispositions y afférentes ainsi qu'aux principes d'économie, de rentabilité et d'efficacité. Le caractère délibéré des délits de fraude et de corruption signifie que leurs auteurs cherchent à les dissimuler. C'est

pourquoi, dans la plupart des cas, la mise au jour de tels délits exige de longues enquêtes recourant à des méthodes et à des pouvoirs spécifiques pour la police, ce qui n'est en rien compatible avec le travail d'audit de la Cour des comptes.

Cela ne signifie cependant pas que la Cour des comptes n'attache aucune importance aux cas de fraude et de corruption dans le cadre de ses activités. Bien au contraire, elle joue un rôle important dans leur prévention.

Dans la planification de ses programmes d'audit, la Cour tient notamment compte des risques de fraude et de corruption dans de nombreux domaines. Un affinement de la méthode d'identification des secteurs à haut risque serait extrêmement utile pour prévenir et détecter les cas de fraude et de corruption. Au niveau communautaire, la prévention de la fraude et de la corruption implique sans aucun doute un effort pour améliorer sans cesse la réglementation et, de ce fait, l'application de cette dernière au sens d'une bonne gestion financière.

La Cour des comptes a un rôle important à jouer, conformément aux tâches que le traité de Maastricht lui a confiées. La ratification du traité d'Amsterdam ne fera qu'accroître ces devoirs et, à partir de ce moment, la Cour devra être consultée sur tout projet de réglementation financière liée à une action communautaire contre la fraude et la corruption.

Des audits efficaces restreignent grandement les chances de succès de la fraude et de la corruption. En tant qu'organe de contrôle externe de la bonne gestion budgétaire, la Cour exerce une fonction-clé pour prévenir ce type de délit. Les audits effectués par la Cour pour contrôler l'efficacité des mesures prises par la Commission pour lutter contre la fraude et la corruption peuvent, par exemple, conduire à des conclusions permettant à son tour à la Commission d'améliorer l'efficacité de ses actions.

Dans le cadre de ses audits, la Cour peut également découvrir de véritables cas où, plus vraisemblablement, des indications de fraude ou de corruption. Ces informations communiquées aux organes communautaires compétents pour qu'ils les traitent, le cas échéant, en coopération avec les autorités nationales concernées. En outre, dans le cadre de la législation existante, la Cour coopère directement avec les autorités judiciaires nationales, en examinant très attentivement toute demande d'entraide judiciaire.

Dans le cadre de ses audits habituels, la Cour a examiné le travail des services de la Commission chargés de la lutte contre la fraude, en particulier l'UCLAF. Dans ce contexte, il est apparu clairement que l'unité pouvait souffrir d'un manque de continuité dans son travail, la moitié de son personnel étant employé sur la base de contrats temporaires. En outre, les bases de données de l'UCLAF ne fonctionnent pas pleinement et sont peu utilisées. Il n'existe pas de méthode uniforme de traitement et de gestion des documents et, pour traiter correctement les nombreux cas identifiés, l'unité dispose de trop peu d'informations de gestion. En ce qui concerne la coopération entre la Commission et les États membres, la Cour a fait valoir que l'UCLAF a besoin de personnel qui dispose de connaissances en matière de dispositions juridiques nationales applicables à la lutte contre la fraude. Les enquêtes menées sur place par l'UCLAF sont naturellement marquées par le statut même de service communautaire de cette dernière. En outre, les procédures et les compétences en matière de lutte contre la corruption interne ne sont ni clairement ni pleinement réglementées. C'est pourquoi il conviendrait d'améliorer la structure organisationnelle de

l'UCLAF. Les mesures de sécurité, les procédures administratives internes, les systèmes de renseignement et d'information, de même que la coopération avec les États membres devraient également être renforcés.

La situation est notamment problématique du fait qu'il n'existe aucun organe compétent pour l'ensemble des institutions communautaires. C'est la raison pour laquelle le Parlement européen a examiné l'idée de créer un organe indépendant des institutions communautaires, l'OLAF, dans le cadre des dispositions juridiques en vigueur. Ce système aurait l'avantage que le nouveau service serait totalement indépendant de la Commission; parallèlement, cependant, un élément important du système d'audit interne de la Commission disparaîtrait.

L'indépendance de l'organe chargé de la lutte contre la fraude pourrait également être accrue en conférant un statut spécial au responsable de l'UCLAF — comme celui du contrôleur financier, par exemple — et en assurant sa nomination par la Commission, sur proposition de toutes les autres institutions. En outre, l'UCLAF pourrait, comme déjà proposé, disposer d'un statut semblable à celui de la DG XX au sein de la Commission.

Une autre considération a trait aux structures d'audit interne actuellement en place (en particulier DG XIX, DG XX, Inspection générale des services et UCLAF). Les problèmes ayant trait aux irrégularités, à la fraude et à la corruption n'y ont en rien été résolus. La question se pose donc de savoir si la création d'un organe supplémentaire améliorerait réellement la situation ou si des structures d'audit encore plus complexes n'introduiraient pas un facteur de risque supplémentaire.

Le fait est que, pour l'essentiel, les ressources du budget communautaire sont transférées à des particuliers. Il ne fait aucun doute que de tels transferts attirent la fraude et la corruption. Est-ce que ces éléments ne devraient donc pas également être pris en compte?

La mise en place d'un ministère public européen et, comme préconisé de plusieurs parts, la mise en place d'un espace judiciaire européen, permettraient aux différents services chargés de la protection des intérêts financiers des Communautés de mener leur tâche à bien avec plus d'efficacité.



M. Jacques SANTER, président de la Commission européenne

L'enjeu est, nous sommes tous d'accord, un enjeu essentiel qui nécessite la mobilisation concertée de tous les acteurs institutionnels de l'Union: institutions communautaires comme États membres.

En ce qui la concerne, la Commission a commencé depuis plusieurs années à mieux aligner sa capacité de gestion sur l'ampleur des fonds financiers qu'elle est appelée à gérer par un renforcement de la rigueur et des instruments de contrôle.

Le renforcement de la protection des intérêts financiers appelle, en effet, des actions de longue haleine qui auront un effet durable.

La Commission a entrepris et poursuivra son initiative SEM 2000 (Sound and Efficient Management), par laquelle elle améliore considérablement la bonne gestion et le contrôle de l'utilisation des deniers communautaires.

Elle continuera sur cette voie de la modernisation de son administration et de son fonctionnement à travers le programme MAP 2000 (Modernisation of Administration and Personnel). Ces réflexions et ces actions de fond sont des éléments d'une véritable politique de prévention à moyen terme de la fraude.

Elles s'insèrent dans une action de réforme plus vaste et ambitieuse de ses services qui vise à donner à la Commission les instruments de gestion nécessaires pour affronter l'avenir en exerçant pleinement son rôle dans le fonctionnement de l'ensemble de l'Union: c'est l'initiative «La Commission de demain».

La Commission est convaincue que chaque institution de l'Union devrait entreprendre l'examen de ses structures et de son fonctionnement et établir un programme de modernisation: le fonctionnement de l'Union tout entière en serait renforcé.

Les autorités nationales, quant à elles, doivent jouer pleinement leur rôle d'exécution et de contrôle de l'exécution des dépenses et recettes communautaires qui sont de leur responsabilité. Les Parlements nationaux, dans cette perspective, ont la place centrale qui revient à l'autorité chargée du contrôle de la recette et de la dépense publique. Ce rôle ne sera pas réduit à l'avenir, bien au contraire.

En ce qui concerne plus spécifiquement la protection des intérêts financiers, il convient de souligner le fait que les activités anti fraude se développent en étroite coopération avec les États membres.

Cette coopération se situe d'abord au niveau du **renseignement**: constitution de task groups spécialisés partageant les informations opérationnelles, coordination d'enquêtes par l'UCLAF. Cette association des services spécialisés des États membres et de la Commission est une formule d'avenir, car la Commission ne prétend pas se substituer à la responsabilité des États membres dans la lutte anti fraude ni monopoliser l'activité d'intelligence, mais seulement apporter une plus-value significative dans les cas complexes par leur caractère transnational.

C'est aussi l'esprit de coopération qui anime la Commission dans l'application du règlement 2185/96 relatif aux **contrôles sur place** de la Commission, qui sont quasi systématiquement effectués conjointement avec les autorités nationales compétentes dans un partenariat constructif dès le stade de la préparation des missions et jusqu'aux conclusions tirées des constats réalisés sur place.

Enfin, au stade des **suites judiciaires** à réserver aux enquêtes, la coopération des États membres et de la Commission devra également aller plus loin. Elle est une nécessité aujourd'hui reconnue et la facilitation et la coordination des procédures doit être un objectif commun.

La Commission s'est engagée dans cette voie avec par exemple la création d'une cellule d'expertise pénale qui apparaît dans le nouvel organigramme de l'UCLAF avec cet objectif d'intérêt commun.

Le traité d'Amsterdam et son protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne permettront le développement de la protection des intérêts financiers sur de nouvelles bases.

Le traité d'Amsterdam donne dans son article 280 à la lutte contre la fraude une

base juridique adaptée, conformément au souhait exprimé en avril 1996 et avril 1997 par les conférences interparlementaires précédentes, qui avaient mis en lumière la distorsion entre règles d'adoption du budget et règles nécessaires à la protection des finances communautaires.

Bientôt, la majorité qualifiée et la codécision du Parlement européen permettront de supprimer cette distorsion et de faciliter un renforcement des dispositifs communautaires destinés à lutter contre la fraude dans tous les domaines du budget communautaire et sur tout le territoire de l'Union.

Dans le contexte de ce changement institutionnel, on doit rappeler que le traité d'Amsterdam a aussi prévu **d'encourager une participation accrue des Parlements nationaux** aux activités de l'Union. Un protocole spécifique, qui remplace une simple déclaration au traité de Maastricht, est désormais annexé au traité, pour mieux associer les Parlements nationaux.

Il doit assurer leur information rapide quant aux documents de travail de la Commission et ses propositions législatives. La conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires peut également soumettre toute contribution appropriée, relative notamment à l'espace de liberté, de sécurité et de justice cité expressément par le protocole.

Les **instruments en cours de ratification** sont la convention du 26 juillet 1995 pour la protection des intérêts financiers et ses deux protocoles non encore entrés en vigueur faute des ratifications nationales. Je saisis l'occasion de la présence des délégations parlementaires nationales pour intervenir en faveur d'une rapide mise en route effective des instruments adoptés dans le troisième pilier.

Je souhaiterais enfin dire quelques mots sur l'UCLAF, l'unité de coordination de la lutte anti fraude, sa structure et sa localisation dans les services de la Commission.

Le rapport préparé à ce sujet par M. Bösch, membre de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, adopté le 6 octobre 1998, nous a donné, et je lui en suis reconnaissant, l'opportunité de réfléchir très en profondeur à toute une série de questions. Je me suis prononcé sur ces questions ce même 6 octobre en séance plénière devant l'assemblée parlementaire européenne.

Je voudrais aujourd'hui répéter devant cet auditoire deux concepts qui me paraissent fondamentaux:

- En premier lieu, la fonction d'enquête de l'UCLAF doit continuer à être renforcée.
- En deuxième lieu, si en raison de la présence de l'UCLAF dans la structure des services de la Commission, nos efforts de lutte anti fraude sont mis en cause ou dénigrés par d'autres institutions, alors il faut externaliser cette fonction d'enquête.

Je pense qu'à la lumière de l'expérience vécue, la fonction d'enquête externe et interne de l'UCLAF mériterait d'être revue et renforcée.

J'ai donc proposé la création d'une structure d'enquête antifraude externe et interne totalement indépendante et sans aucun lien de subordination avec la

Commission. Cela présentera un autre avantage: celui de permettre plus facilement à cette future structure d'étendre ses enquêtes à toutes les institutions et tous les autres organes communautaires.

J'ai chargé un haut fonctionnaire de la Commission de préparer un projet de décision qui une fois adopté par celle-ci sera transmis aux autres institutions concernées, et cela dès début décembre prochain. Comme je l'ai dit en commençant, la protection des intérêts financiers est une cause commune. Elle requiert un effort commun. Un effort collectif.

La fonction d'enquête antifraude est importante, elle est trop importante pour être instrumentalisée par telle ou telle institution. Elle perdrait toute crédibilité si elle était utilisée à des fins politiciennes.

Elle doit être un bien commun, une responsabilité commune, un engagement de tous.



Mme Diemut THEATO, présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE

Lors d'une conférence comme celle-ci, il est naturel que soient exprimés des points de vue très différents sur des questions comme celle de savoir comment nous pourrions parvenir rapidement à une protection efficace et égale des intérêts financiers du contribuable européen et comment nous pouvons relever les grands défis dus à l'introduction de l'euro dans une Europe sans frontières et au prochain élargissement de l'Union européenne.

Il me semble que nous sommes cependant convenus que la criminalité organisée n'affecte pas uniquement le budget européen, mais également les budgets nationaux: l'évasion des droits de douane et des recettes fiscales dans la procédure de transit l'a clairement montré.

De même, il ne sera pas possible de prévoir au seul niveau européen des mesures de protection de notre future monnaie commune contre la manipulation et la falsification. Il n'est cependant pas non plus possible de laisser cette protection à la seule coopération entre les États membres.

C'est pourquoi je me félicite que nous n'ayons pas entamé une querelle dogmatique quant à la question de savoir si nous devrions faire appel aux instruments du troisième pilier ou, plutôt, à ceux du premier pilier. Afin d'avancer, il faudrait utiliser l'ensemble des instruments disponibles. Dans chaque situation, il y a lieu de trouver la combinaison la plus efficace possible. Il appartient à nos parlements, aux parlements nationaux comme au Parlement européen, de donner l'impulsion nécessaire à cette fin. À long terme, nous n'enregistrerons de progrès réels que si nous prenons une initiative en commun et exerçons une pression pour que les choses avancent.

Le traité d'Amsterdam contient de nouvelles dispositions sur la participation des parlements nationaux aux travaux de l'Union européenne. Je pense qu'aucun sujet n'est mieux approprié que celui-ci pour utiliser ces nouvelles possibilités dans la coopération, en raison même du fait que les compétences en la matière sont imbriquées et que les problèmes à résoudre sont particulièrement

complexes.

Trouvons donc des procédures permettant dans ce contexte d'engager une coopération plus approfondie que cela n'est possible dans le cadre de conférences organisées tous les deux ans.

Engageons cette coopération à la lumière du nouvel article 280 du traité CE. Ce nouvel article permet au Parlement européen de participer à la législation anti-fraude de la Communauté sur un pied d'égalité avec le Conseil.

En tant que Parlement européen, nous devrions nous engager à coordonner régulièrement et systématiquement nos efforts avec nos collègues des commissions compétentes des parlements nationaux lorsque nous mettrons à profit ces nouvelles possibilités de coopération.

En outre, le traité d'Amsterdam prévoit expressément la coopération entre l'Union européenne et les parlements nationaux. Les dispositions afférentes figurent dans le protocole additionnel.

Nous devrions inviter la Commission, lorsqu'elle présente des propositions sur la base de l'article 280, à donner la priorité aux **directives** en tant qu'instrument législatif, sachant qu'elles permettent au législateur national de jouer un véritable rôle dans leur élaboration.

Les États membres devraient ratifier la convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes dans les meilleurs délais. Si cette ratification n'intervient pas dans un délai raisonnable, il y aurait lieu de faire appel à l'instrument du traité d'Amsterdam, en particulier le nouvel article 280.

Je serais en outre heureuse si, à l'issue de cette conférence, vous retourniez chez vous avec l'idée que nous ne pourrions pas éviter de mettre en place une sorte de parquet européen — non pour remplacer les autorités nationales compétentes ou leur faire concurrence, mais pour leur apporter un complément nécessaire.

À mon avis, les propositions du *Corpus juris* vont dans le bon sens: un tel parquet pourrait déléguer une grande partie de ses tâches aux autorités nationales.

L'objectif n'est donc pas de mettre en place un grand appareil. Au contraire, il est tout simplement de développer des procédures et de définir des compétences permettant d'assurer que le fonctionnaire de l'UE qui manipule les adjudications, se laisse corrompre ou falsifie des documents, devra sérieusement compter sur le fait qu'il sera rapidement et efficacement appelé à rendre des comptes. Il ne sera pas seul à craindre le procureur qui étendra également son action à ses complices, que ce soit au sein du bureau privé d'aide technique ou au sein du comité de gestion nommé par le Conseil. N'oublions pas non plus tous ceux qui tirent les ficelles en créant tout un ensemble de réseaux d'entreprises pour piller les caisses de la Communauté à grande échelle.

À cette fin, nous avons également besoin d'un instrument efficace de détection des fraudes et des irrégularités. Au Parlement européen, nous avons donné à cet instrument le nom d'OLAF. L'OLAF devrait remplacer l'UCLAF, il n'est donc pas question de créer un organe supplémentaire.

En outre, l'OLAF devrait être instauré au sein de la Commission, du moins jusqu'à ce que soit créé un parquet européen.



Mme Hedy d'ANCONA, présidente de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du PE

Après ces deux journées de travail en commun, nous pouvons constater que:

- Le phénomène de la criminalité internationale, en particulier la criminalité financière, fait l'objet d'une préoccupation croissante de la part des 370 millions de citoyens européens.
- L'opinion publique en est de plus en plus consciente et demande aux responsables politiques de prendre leurs responsabilités et de réagir; les pays membres de l'Union, entre eux, et avec l'Union européenne, se sont dirigés vers une coopération pour la protection des **intérêts vitaux** de l'Union et de ses citoyens, en tout premier lieu en ce qui concerne les intérêts financiers; ces intérêts financiers vitaux sont directement touchés par des formes de plus en plus envahissantes et sophistiquées de criminalité; la menace pour les citoyens, en dehors du préjudice économique, est que le fonctionnement correct du système démocratique se voit affaibli.
- Les différences dans les dispositions en vigueur dans nos pays font que certains comportements sont punissables dans un lieu mais pas dans un autre, à cause des différents systèmes de fonctionnement de nos droits, de nos administrations, de nos douanes, de nos polices, de nos appareils judiciaires.
- L'Union toujours plus étroite de nos pays européens, l'Union des citoyens, l'Union bientôt élargie, requiert avant tout de reconnaître la communauté de valeurs, de principes démocratiques, de culture juridique. Cette reconnaissance nous permet d'avancer des propositions telles que les propositions d'unification de certains secteurs des ordres juridiques des États membres, comme le propose le *Corpus juris*, dans le but de parvenir à une protection homogène des intérêts en jeu.

Le travail de ces deux journées est très important car il constitue le début d'une analyse, grâce aux témoignages et à la sensibilité des responsables politiques, des opérateurs du droit, des experts, des forces chargées de l'exécution de la loi, qui nous démontre que **d'autres perspectives doivent s'ouvrir** pour parvenir à la définition d'un **espace judiciaire européen**. La difficulté de "circulation" des autorités nationales préposées aux enquêtes et des moyens de preuve, en un mot, les barrières juridiques ne sont plus adaptées à notre époque ni au stade d'avancement de la construction européenne et font déjà militer certains d'entre nous pour l'institution d'un Ministère Public européen qui engagerait l'action pénale contre les responsables d'infractions ayant trait aux intérêts de l'Union, désignerait l'autorité nationale compétente, faciliterait la mise en oeuvre des commissions rogatoires... Si, à long terme, la réflexion pouvait continuer, avec la **participation accrue des parlements des États membres et de l'opinion publique** et l'expression d'une volonté politique claire, nous pourrions nous rendre compte de l'opportunité de couvrir d'autres domaines de la criminalité internationale par des instruments plus appropriés à la réalité. À l'aide des progrès réalisés par le Traité d'Amsterdam, qui prévoit comme objectif de l'Union la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que l'adoption de règles minimales afin d'harmoniser partiellement le droit pénal (éléments

constitutifs des infractions, sanctions) et un rôle accru d'Europol dans des secteurs sensibles de la criminalité organisée, un organisme de l'Union ayant les caractéristiques d'un Ministère Public pourrait être valorisé et servir de manière adaptée aux autorités nationales compétentes pour la répression et l'enquête. Le Vice-président du Parlement européen nous a rappelé hier les conclusions du colloque d'Avignon organisé par le Ministère de la Justice français, lors duquel le vœu fut exprimé que "la construction de l'espace judiciaire européen soit le futur grand chantier de l'Union européenne": évidemment il serait absurde de parler d'espace judiciaire européen sans une législation unifiée et notamment sans l'introduction dans les codes pénaux nationaux de toute une série d'infractions européennes. Tout ce processus extrêmement délicat, de la coopération à l'unification pénale nécessite la participation pleine et active des seuls organes qui puissent être considérés comme légitimes et compétents pour légiférer en matière pénale, dans nos États de droit et dans le respect du principe de légalité, les Parlements nationaux et le Parlement européen. Un tel processus ne devra et ne pourra, en aucun cas, aller à l'encontre du respect de notre patrimoine culturel, de nos traditions et du dénominateur juridique commun qui est constitué par le dispositif de protection des droits fondamentaux, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels, l'article F du Traité de Maastricht et les nouvelles dispositions d'Amsterdam, les constitutions et la législation des États membres. La conséquence qui en découle est la reconnaissance des principes de légalité et de culpabilité comme critères d'inspiration de notre action de préparation d'une législation communautaire en matière pénale et le respect des droits de la défense comme exigence incontournable. Le *Corpus juris* n'est ni complet ni immédiatement applicable, mais il est pour nous un point de repère.

L'espace de liberté, sécurité et de justice est désormais le cadre que nous devons envisager et contribuer à construire, et dans lequel la protection des intérêts du citoyen européen pourrait trouver ses instruments.



ANNEXE AUX CONCLUSIONS DE Mme THEATO: Cinq idées pour poursuivre le chemin vers une meilleure protection des intérêts financiers du citoyen européen

Alors que la criminalité transnationale apparaît chaque jour plus difficile à combattre, les instruments du droit international classique censés organiser la coopération pénale internationale sont unanimement considérés comme inefficaces.

La création d'une police européenne spécialisée pour les fraudes, la corruption et les autres crimes contre le budget de l'Union s'impose.

I. Les Institutions européennes oeuvrent à la constitution de l'OLAF, un organisme anti fraude indépendant, doté de pouvoirs d'enquête administrative, de récolte des informations, d'assistance technique aux autorités judiciaires nationales dans le domaine des délits anti-communautaires. Ce sera aux États membres de coopérer à l'efficacité de l'action de l'OLAF et, le cas échéant, de la doter de pouvoirs de police pénale internationale spécialisée et d'organiser sa coopération avec EUROPOL.

Une police européenne, qu'elle soit pénale ou administrative/pénale, doit toujours rendre compte à un pouvoir juridictionnel: c'est la règle de la démocratie. Le problème ne se pose pas pour EUROPOL, qui n'a pas encore de pouvoirs d'enquête. Mais il sera réel pour l'OLAF. Cet organisme sera forcément amené à dialoguer avec les autorités nationales de poursuite.

II. Les Institutions de l'Union devraient tout mettre en oeuvre afin que l'OLAF soit dotée de pouvoirs de coordination et d'information des autorités nationales de poursuite. Ces mêmes autorités devraient recevoir dans les États membres d'appartenance la tâche de veiller sur l'activité de l'OLAF et d'en promouvoir les initiatives.

Tout le monde est d'accord que l'activité de coordination que l'OLAF pourrait assurer ne résoudrait certainement pas les problèmes de la coopération internationale entre les autorités de poursuite. Conflits de compétence, retard des commissions rogatoires et bien d'autres problèmes continueraient à entraver l'action de la justice. Par ailleurs, même le contrôle juridictionnel de l'OLAF ne serait pas aisé, s'il était fait sur une base multilatérale.

III. Le problème d'une autorité européenne de poursuite est incontournable. Les Institutions européennes peuvent réfléchir à des propositions à adresser aux États membres. Mais c'est à ces derniers que revient la tâche importante de créer l'Institution, en lui donnant les caractères qui puissent au mieux s'adapter aux particularités juridiques et constitutionnelles de leurs systèmes. Les propositions contenues dans le Corpus juris sont à cet égard indicatives: l'institut de la délégation de pouvoirs aux autorités nationales semble pourtant pouvoir permettre un maximum de flexibilité.

L'action des organismes qui travaillent pour la protection des intérêts financiers de l'Union doit être basée sur un cadre normatif homogène: sur ce principe nous avons obtenu à l'unanimité. La sensibilité qui existe en la matière est d'ailleurs témoignée non seulement par la convention et les protocoles qui ont été signés dans le cadre du troisième pilier, mais, comme nous l'avons appris pendant la conférence, par le démarrage (enfin!) des procédures de ratification de la part de certains États membres.

IV. La ratification de la convention sur la protection des intérêts financiers de l'Union devrait être atteinte dans les meilleurs délais. Bien que le délai de la mi-1998, que le Conseil européen de Madrid avait fixé pour les ratifications, soit déjà largement dépassé, il y a lieu d'attendre et de vérifier si une démarche unanime des Parlements des États membres se dessine. Si l'unanimité n'est pas atteinte, il faudra toutefois faire recours aux instruments plus souples et agiles qu'offrira le Traité instituant la Communauté européenne, notamment après les modifications du Traité d'Amsterdam. L'article 280 de ce Traité donnera à cet effet au Parlement un pouvoir législatif en matière de législation anti fraude en codécision avec le Conseil.

Même si la convention sur la protection des intérêts financiers de la Communauté devait entrer en vigueur, elle ne couvrirait certainement pas tous les aspects qui nécessitent une réglementation. La protection des finances de l'Union constitue un domaine vaste et multiforme, soumis à une évolution rapide en liaison avec la

progression de la construction européenne. Un exemple pour tous. Quid de la protection de l'EURO contre le faux-monnayage? Une action multiple et complexe d'information, formation d'experts, harmonisation pénale se dessine; une telle action doit être menée à plusieurs niveaux, administratif, législatif, et probablement dans plusieurs cadres juridiques, tels que le droit conventionnel du troisième pilier et celui plus typiquement communautaire. Mais les différentes facettes de cette réalité doivent trouver leur synthèse dans l'initiative d'une autorité politique.

V. Le Parlement européen doit prendre soin de la conception et du suivi politique de toute initiative pour la protection des intérêts financiers de l'Union. Mais, dans cette activité, il doit s'assurer d'avoir les Parlements des États membres comme interlocuteurs: dans le cas contraire, la mise en chantier d'initiatives politiques et législatives de grande envergure serait velleitaire car elle ne tiendrait pas compte de la réalité politique, juridique et constitutionnelle des États membres. Une concertation permanente des commissions spécialisées du Parlement européen et des chambres parlementaires nationales s'avèrent donc nécessaire: la conférence interparlementaire a montré qu'une telle concertation est non seulement nécessaire, mais utile et fructueuse. Les démarches nécessaires devront être entreprises, dans le respect, d'ailleurs, du protocole accédant au Traité d'Amsterdam, sur la participation des Parlements nationaux aux activités de l'Union.



EDITEUR

La présente publication est disponible en anglais et français.

Original: panaché

ÉDITEUR: PARLEMENT EUROPÉEN
L - 2929 Luxembourg

REDACTEURS: François THUET, DEA de Droit communautaire
Alina Choy ENCABO, économiste
August LILJEQVIST, juriste

RESPONSABLE Andrea SUBHAN
Direction Générale des Études
Division des Affaires sociales, juridiques et culturelles
B - 1047 BRUXELLES
Tel: (00 32 2) 2843684
Fax: (00 32 2) 2849050
E-mail: asubhan@europarl.europa.eu

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Manuscrit achevé en octobre 1999

FOOTNOTES

(1) Acte du Conseil, du 26 juillet 1995, établissant la convention relative à la

protection des intérêts financiers des CE (JOC 316, du 27.11.1995) - cfr. Annexe 1

(2) Acte du Conseil, du 10 mars 1995, établissant la convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'UE (JOC 78 du 30.3.1995) et convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'UE (JOC 375 du 12.12.1996)

(3) JOL 105 du 27.4.1996

(4) JOL 344 du 15.12.1997

(5) JOL 191 du 7.7.1998

(6) JOL 191 du 7.7.1998

(7) Une résolution du Conseil relative à la prévention de la criminalité organisée en vue de l'établissement d'une stratégie globale de lutte contre cette criminalité a été adoptée le 21 décembre 1998 (JOC 408 du 29.12.1998)

(8) Article 280 (ex article 209 A)

1. La Communauté et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres.

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

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

4. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête, 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 la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres.

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 oeuvre du présent article.

(9) M. Fauchon est l'auteur d'un rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'UE intitulé "La réforme du troisième pilier de l'UE: vers la construction d'un espace judiciaire européen" (rapport n° 352-1996/1997)

(10) M. Vervaele représente le groupe d'étude de la Commission européenne, qui analyse la compatibilité entre le Corpus juris et les systèmes judiciaires nationaux.

(11) Article 34:

1. Les investigations menées sous la direction du MPE sont secrètes et les autorités qui participent à ces investigations sont tenues au respect du secret professionnel.

2. Les audiences devant le juge des libertés peuvent être rendues publiques si l'ensemble des parties y consentent, sauf si la publicité est de nature à nuire au bon déroulement de l'enquête, aux intérêts d'un tiers, à l'ordre public ou aux bonnes moeurs. En toute hypothèse, il est interdit aux médias de publier en cours de procès des informations relatives aux éléments de preuve.

3. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience

peut être interdit à la presse et au public, pendant la totalité ou une partie du procès, dans les conditions prévues par l'article 6, paragraphe 1 CESDH. Cette publicité peut inclure l'enregistrement et la diffusion audiovisuelle du procès si le droit national de l'Etat concerné le prévoit et dans les conditions qu'il impose.

(12)Article 280 paragraphe 4 du Traité d'Amsterdam: " Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête, 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 la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres".

© [Parlement européen](#): 11/1999

 [Version texte](#)

