

PARLEMENT EUROPEEN



Direction Générale des Études

DOCUMENT DE TRAVAIL

**LA PROTECTION DES INTÉRÊTS
FINANCIERS DES CITOYENS DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Série Libertés publiques

LIBE 105 FR

La présente publication est disponible en anglais et français.

ÉDITEUR: PARLEMENT EUROPÉEN
Rue Wiertz
B – 1047 Bruxelles

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

Tél: (00 32 2) 2843684

Fax: (00 32 2) 2849050

Email: asubhan@europarl.eu.int

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

PARLEMENT EUROPEEN



Direction Générale des Études

DOCUMENT DE TRAVAIL

**LA PROTECTION DES INTÉRÊTS
FINANCIERS DES CITOYENS
DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Conférence interparlementaire
organisée par les
commissions du contrôle budgétaire &
des Libertés publiques et Affaires intérieures du Parlement européen

BRUXELLES, 9-10 NOVEMBRE 1998

Série Libertés publiques

LIBE 105 FR

11 - 1999

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| <i>Présentation</i> | 5 |
| M. Antoni GUTIERREZ DIAZ , vice-président du Parlement européen | 5 |
| M. Nikolaus MICHALEK (<i>Autriche</i>), président en exercice du Conseil de l'UE | 6 |
| Mme Anita GRADIN , membre de la Commission | 8 |
| 1. La lutte contre le crime organisé | 10 |
| <i>1.1. Le point de vue du Parlement européen</i> | 10 |
| Mme Charlotte CEDERSCHIÖLD , commission des libertés publiques et affaires Intérieures du PE | 10 |
| M. Herbert BÖSCH , rapporteur du PE sur l'OLAF (Office de lutte antifraude) | 11 |
| <i>1.2. Le point de vue des Parlements nationaux</i> | 12 |
| M. Anton LEIKAM (<i>Autriche</i>), président de la commission des affaires Intérieures du Nationalrat | 12 |
| M. Henri LAX (<i>Finlande</i>), président de la commission juridique de l'Eduskunta | 13 |
| Mme Maria Eduarda AZEVEDO (<i>Portugal</i>), commission des affaires européennes de l'Assembleia | 14 |
| M. Pierre FAUCHOM (<i>France</i>), commission des lois du Sénat | 15 |
| M. Anders HÖGMARK (<i>Suède</i>), commission de la justice du Riksdag | 15 |
| M. Manuel ACACIO (<i>Espagne</i>), commission économique et des finances du Senado | 16 |
| M. Jan PETERSEN (<i>Danemark</i>), commission juridique du Folketing | 17 |
| M. Leonidas TZANIS (<i>Grèce</i>), vice-président de la commission administration publique, les affaires intérieures et la justice du Vouli ton Ellinon | 17 |
| M. Rosario Giorgio COSTA (<i>Italie</i>), commission des finances du Senato | 17 |
| M. Michele SAPONARA (<i>Italie</i>), commission de la justice de la Camera | 18 |
| M. Michael AHERN (<i>Irlande</i>), président de la commission mixte finances/ service public du Dail Eireann | 18 |
| M. Nicolas ESTGEN (<i>Luxembourg</i>), commission des finances de la Chambre | 18 |
| M. Humfrey MALINS (<i>Royaume-Uni</i>), commission des affaires intérieures de la House of Commons | 19 |
| <i>1.3. Débat</i> | 21 |
| 2. L'action judiciaire | 24 |
| <i>2.1. Présentation</i> | 24 |
| Mme Diemut THEATO , présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE | 24 |
| M. John VERVAELE , expert du centre d'application du droit européen d'Utrecht | 26 |
| <i>2.2. Le point de vue des Parlements nationaux</i> | 27 |
| Mme Johanna SCHICKER (<i>Autriche</i>), présidente de la commission des finances du Bundestag | 27 |
| Mme Patrizia SCHULZ (<i>Allemagne</i>), commission des affaires européennes du | |

| | |
|--|----|
| Bundestag | 28 |
| M. Henrik LAX (<i>Finlande</i>), président de la commission juridique de l'Eduskunta..... | 29 |
| M. Pierre FAUCHOM (<i>France</i>), commission des lois du Sénat | 29 |
| Mme Märta JOHANSSON (<i>Suède</i>), commission justice & commission affaires Européennes du Riksdag..... | 30 |
| M. Nicolas ESTGEN (<i>Luxembourg</i>), commission des finances de la Chambre..... | 31 |
| M. Manuel NIETO (<i>Espagne</i>), commission de l'économie et des finances du Senado..... | 32 |
| Mme Anne BAASTRUP (<i>Danemark</i>), vice-présidente de la commission juridique du Folketing..... | 33 |
| M. Salvatore SENESE (<i>Italie</i>), commission de la justice du Senato | 33 |
| M. Michael AHERN , (<i>Irlande</i>), président de la commission mixte finances/service public du Dail Eireann..... | 35 |
| Lord GOODHART QC (<i>Royaume-Uni</i>), House of Lords | 35 |
| | |
| 2.3. Débat | 36 |
| M. Rinaldo BONTEMPI , commission des libertés publiques et affaires intérieures du PE..... | 36 |
| M. Herbert BÖSCH , rapporteur sur l'OLAF du PE..... | 37 |
| Mme Diemut THEATO , présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE..... | 37 |
| M. Per Brix KNUDSEN , directeur de l'UCLAF de la Commission | 37 |
| Mme Anne BAASTRUP (<i>Danemark</i>), vice-présidente de la commission juridique du Folketing..... | 38 |
| Mme Diemut THEATO , présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE..... | 38 |
| M. John VERVAELE , expert du centre d'application du droit européen d'Utrecht..... | 38 |
| | |
| 2.4 Conclusions | 39 |
| M. Bernhard FRIEDMANN , président de la Cour des comptes de l'UE..... | 39 |
| M. Jacques SANTER , président de la Commission | 41 |
| Mme Diemut THEATO , présidente de la commission du contrôle budgétaire du PE..... | 43 |
| Mme Hedy d'ANCONA , présidente de la commission libertés publiques et affaires intérieures du PE | 44 |
| | |
| ANNEXES | |
| 1. Acte du Conseil du 26 juillet 1995 | 47 |
| 2. Cinq idées pour poursuivre le chemin vers une meilleure protection des intérêts financiers du citoyen européen | 57 |

Présentation

M. Antoni GUTIERREZ DIAZ, vice-président du Parlement européen

Si le Parlement européen organise régulièrement des réunions avec les assemblées parlementaires nationales, cette conférence présente néanmoins une particularité: son objectif est d'établir la coopération entre les organes démocratiquement élus de l'Union et les États membres, dans un domaine où l'intervention des autorités législatives est insuffisante.

La protection des intérêts financiers de l'Union européenne est une préoccupation commune à l'Union et à ses États membres. Le citoyen est doublement contribuable, d'une part au budget de son pays et d'autre part au budget de l'Union par le biais de l'imposition fiscale directe et indirecte qui constituent les ressources propres de l'Union. Le citoyen est en droit d'obtenir toutes les garanties pour que sa contribution financière soit utilisée de manière efficace et légitime.

Le système institutionnel de la Communauté comprend dès lors une procédure de décharge budgétaire, que les Traités attribuent au Parlement européen.

Le Parlement européen a rapidement tiré les conséquences de cette fonction en créant une commission spécifique, la commission du contrôle budgétaire, distincte de la commission du budget.

D'autre part, le contrôle budgétaire donne lieu à l'application de sanctions qui, au-delà de la sphère purement administrative, relèvent du domaine pénal. Il s'agit de garantir les droits fondamentaux de la personne, ceci par le biais de la commission des libertés publiques qui est compétente dans le domaine de la protection de la personne.

L'opinion publique européenne ainsi que les institutions de l'Union accordent une importance croissante à la protection des intérêts financiers des citoyens. Ceci peut être justifié par plusieurs raisons:

- (1) Le budget de l'Union connaît une transformation qualitative; il est aujourd'hui doté d'un caractère politique puisqu'il finance les politiques tant intérieures qu'extérieures de l'Union. À l'avenir, il pourrait d'ailleurs se convertir en instrument de politique économique au service de la stabilité économique et financière de la zone Euro.
- (2) La croissance de ce budget entraîne une augmentation des menaces qui le touchent comme la criminalité internationale qui tire profit de la suppression des frontières intra-communautaires.

Selon les indications fournies par l'UCLAF (unité de coordination de la lutte anti-fraude de la Commission), 80 % des fraudes à l'encontre des finances européennes sont le fait de la criminalité organisée internationale. Quelle est la réponse de l'Union et de ses États membres à la demande de protection formulée par l'opinion publique européenne? On ne peut occulter les faits. En théorie, les projets sont audacieux mais, jusqu'à présent, leur réalisation laisse à désirer. Les criminels ont les mains libres. A contrario, les instruments de la coopération internationale classique sont eux obsolètes et surannés, les commissions rogatoires exécutives mettent plusieurs années, on se heurte à une absence de coopération entre les autorités judiciaires en matière de preuves, à des conflits de compétence... Déjà en 1977, M. Valéry Giscard d'Estaing préconisait la création d'un espace judiciaire européen. Le moment est arrivé. Le 16 octobre 1998, les ministres de la justice français, anglais, allemands, espagnols et finlandais ont exprimé, à Avignon, leur désir de créer un espace judiciaire européen. Ils ont souligné que la lutte contre la criminalité organisée sera l'un des piliers de ce nouvel espace qui constituera un complément nécessaire à l'Union économique et monétaire et un instrument important de protection des intérêts des citoyens à l'échelle européenne. Il reste un long

chemin à parcourir avant d'atteindre cet objectif. Au cours du colloque d'Avignon, le Président du Parlement européen, M. Gil Robles, a signalé les conditions qui pourraient favoriser la création d'un tel espace judiciaire:

- (1) Il sera nécessaire de se doter **d'un cadre juridique intégré et cohérent**: or l'harmonisation des instruments juridiques en matière pénale, décidée en 1995 par le biais d'une convention sur la protection des intérêts financiers¹ de la Communauté est toujours lettre morte, en dépit des appels du Conseil de Madrid et des différents Conseils des ministres. Elle n'a toujours pas été ratifiée. Dès lors, les auteurs de fraude continuent à tirer profit des vides et des incohérences législatives pénales européennes.
- (2) Il sera nécessaire d'établir un **contrôle politique** comme instrument de garantie démocratique. Le contrôle parlementaire qu'exerce le Parlement européen se limite aujourd'hui à l'exécution budgétaire et financière.
- (3) le **contrôle juridictionnel** représente l'élément final de ce système de protection.

Quel est le bilan de la situation?

L'UCLAF joue un rôle très important en matière d'information et de coordination des autorités judiciaires en cas de certes délits transnationaux, mais cette activité s'exerce de manière informelle, en se fondant surtout sur la bonne volonté des autorités nationales concernées.

En 1996, plusieurs propositions avaient été faites pour trouver une solution à ce problème. Il s'agissait d'harmoniser les dispositions de droit pénal relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'attribuer au Parlement européen la fonction législative relative à la protection de intérêts financiers de l'Union sur un pied d'égalité avec le Conseil, d'envisager la nomination d'un procureur européen chargé de lancer les procédures contre les actes commis au détriment des intérêts financiers de l'Union. Après deux ans, aucun de ces objectifs n'a été atteint.

Il est indispensable de lancer une initiative politique ferme. Cette conférence devrait en être le point de départ et définir les moyens concrets que les institutions pourraient utiliser d'un commun accord afin d'atteindre ces objectifs.

M. Nikolaus MICHALEK, président en exercice du Conseil de l'UE (*Autriche*)

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht une coopération institutionnalisée des États membres pour lutter contre la criminalité existe.

Plusieurs actes juridiques ont été signés, par lesquels les États membres se sont engagés à rapprocher leur système juridique et leur droit pénal, notamment dans la lutte contre les différentes formes de fraude, contre la corruption des fonctionnaires européens ou la possibilité de prévoir des sanctions contre des personnes juridiques.

Conventions ou protocoles sont sur la table, mais aucun État membre ne les a ratifiés. Or il y a urgence. Ceci dit, l'application ne dépend pas forcément d'une ratification préalable des accords ou des traités. Ainsi, en Autriche, l'intégration dans le droit pénal national des dispositions de ces conventions est en vigueur depuis le 1er octobre 1998, alors que ces conventions sont encore devant le Parlement.

Ces instruments juridiques permettant de lutter contre la fraude et la corruption créent un cadre

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

juridique dans l'Union européenne qui garantira que, dans ce domaine, il n'y aura pas de grandes divergences entre les quinze États membres. Il ne faut cependant pas céder à la précipitation. Une évaluation des résultats devra précéder toute démarche nouvelle.

Il n'y a pas que le rapprochement des règles juridiques matérielles, il y a aussi l'efficacité de la coopération entre les autorités judiciaires. Où en est-on?

La Convention du Conseil de l'Europe en matière d'entraide judiciaire remonte au 20 avril 1959, la Convention sur l'extradition au 13 décembre 1957. Ces accords ont été complétés par des protocoles additionnels ou par des conventions bilatérales.

La Convention d'application de Schengen et les conventions européennes en cours d'examen se fondent sur ces premières Conventions du Conseil de l'Europe.

Les deux conventions sur l'extradition, qui sont actuellement en cours de ratification, devraient améliorer la situation dans le domaine de l'extradition². Les négociations sur une Convention d'entraide juridique en matière pénale dans les États membres sont relativement avancées. Il reste la question délicate des écoutes téléphoniques, qui devrait être réglée prochainement.

Quand il s'agit de la coopération entre les États, il n'y a pas que les bases juridiques qui sont importantes, il y a aussi les instruments d'application concrets de coopération au quotidien. Pour y parvenir, différentes actions communes ont été décidées:

- L'action commune, du 22 avril 1996, concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne³. Elle devrait permettre une amélioration des procédures d'extradition et d'entraide judiciaire, grâce aux échanges d'experts, une coopération plus efficace et plus rapide, ainsi qu'une meilleure compréhension des systèmes juridiques, qui sont souvent très différents.
- L'action commune, du 5 décembre 1997, instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en oeuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée⁴. Un examen de la situation de chacun des pays a été entamé.
- Le 29 juin 1998, la création d'un réseau judiciaire européen⁵, qui devrait permettre de créer des points de contact entre les différents États membres et donc une coopération plus aisée. Ces points de contact sont importants pour l'échange d'informations judiciaires venant d'autres États membres.
- Le 29 juin 1998, d'autres mesures communes ont été décidées en ce qui concerne les méthodes d'entraide judiciaire dans le domaine pénal: elles prévoient que chaque État membre doit déclarer, dans un délai d'un an, comment ses autorités judiciaires ont l'intention de s'acquitter des demandes d'entraide judiciaire et quelles méthodes vont être utilisées pour assurer une coopération rapide et efficace⁶.

Dans ce domaine, de grands efforts sont entrepris. Cependant, le potentiel des différentes formes de coopération n'est pas complètement épuisé, il reste beaucoup à faire. Il faut admettre qu'il y a des

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

insuffisances, qu'il faudra corriger dans un avenir très proche. Des progrès doivent être enregistrés avant d'essayer d'aller plus loin et de mettre sur pied un Parquet européen. Si, en tant que ministre de la justice, j'ai mis l'accent sur la répression de la criminalité; je considère cependant que la prévention est tout aussi importante⁷. Les règles concernant les aides dans le domaine agricole ou dans celui de la recherche, par exemple, doivent être organisées par les États membres et par la Commission, de telle manière qu'elles ne se prêtent pas à la fraude et qu'elles puissent être soumises à un contrôle efficace.

Une stratégie crédible pour lutter contre la fraude doit reposer sur ces deux aspects: prévention et répression.

Aucun système pénal ne se contente de prévention. Très souvent, les fonds de l'Union sont distribués aux ONG d'une manière non centralisée et beaucoup de domaines qui étaient du ressort de l'État sont passés au secteur privé. Avec le cofinancement, il est difficile de dire quelle est la part des subventions nationales qui ont fait l'objet d'une fraude par rapport à la part des subventions européennes. Les moyens de contrôle manquent. Il faudra prendre d'autres mesures pour lutter contre la corruption dans le secteur privé. Pour aller de l'avant, il faut être réaliste et pragmatique. Il convient d'être prudent et de ne pas susciter trop d'espairs chez les citoyens européens. L'opinion pense qu'Europol va apporter des solutions miracles. C'est une erreur qui pourrait remettre en cause la crédibilité de l'Union.

Mme Anita GRADIN, Membre de la Commission européenne

Depuis que j'ai rejoint la Commission européenne, le 1er janvier 1995, nous avons largement accru notre efficacité en matière de lutte contre la fraude au détriment des finances de la Communauté.

Notre travail commence à porter ses fruits. L'UCLAF – le service anti-fraude de la Commission – remporte de plus en plus de succès. En 1997, les États membres et la Commission ont, conjointement, traité plus de 5 000 cas représentant 1,4 milliard d'euros.

Aujourd'hui, l'UCLAF enquête sur quelque 950 cas, dont 25 au sein des institutions. Un certain nombre de ces enquêtes ont récemment défrayé la chronique. Je suis résolument convaincue qu'il nous faut examiner à fond ces affaires.

Tout système politique et administratif court le risque d'être corrompu ou de faire l'objet de fraudes. Il est cependant nécessaire que nous fassions tout ce qui est en notre pouvoir pour prévenir les fraudes, poursuivions nos enquêtes avec diligence et, enfin, traduisions les responsables devant la justice et prenions les mesures disciplinaires requises.

Il y a dix ans, la fraude contre le budget communautaire était combattue par une multitude d'agences et de ministères qui agissaient séparément. De nombreux services de la Commission, de nombreux ministères des États membres, notamment ceux des finances et de l'agriculture, sans parler de toutes les autorités et agences locales, luttait contre la fraude chacun dans leur coin sans coordination réelle et sans véritable cadre juridique.

Cette époque est révolue.

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)

L'UCLAF assure la coordination à partir de Bruxelles et les États membres ont mis en place de meilleures procédures. La réglementation en matière de lutte contre la fraude et la réglementation en matière de contrôles « sur place » sont en vigueur. Les conventions et protocoles relatifs aux questions pénales ont été signés bien que pas encore été ratifiés par l'ensemble des parlements nationaux.

Nous avons donc réalisé d'importants progrès. Comment pouvons-nous encore faire avancer les choses? Il nous faut trois différents types de partenariat et de synergie pour faire progresser la lutte contre la fraude.

- (1) Tout d'abord, il faut une bonne **collaboration entre les parlements nationaux et le Parlement européen**. Les députés nationaux ont un sens aigu de leur responsabilité à l'égard du contribuable. Ils tiennent à s'assurer que les ressources confiées à Bruxelles soient correctement utilisées. Pour sa part, le Parlement européen comprend bien la nécessité d'une protection équivalente de l'argent du contribuable dans tous les États membres. Ce n'est qu'en combinant ces deux forces politiques que nous pourrions mettre en place un cadre juridique solide assurant la protection du budget européen et d'autres intérêts communautaires – comme l'environnement ou l'euro. Cependant, ce n'est que si les parlements nationaux procèdent à une ratification que nous pouvons être certains que les responsables de fraudes traduits devant la justice seront poursuivis de la même manière dans l'ensemble des États membres.
- (2) Il nous faut une **synergie** entre les instruments juridiques du **premier pilier** concernant les intérêts communautaires et ceux du **troisième pilier** concernant les questions policières et judiciaires.
- (3) Il nous faut un **partenariat fort entre les responsables d'investigations** à Bruxelles et dans les États membres. Notre service anti-fraude, l'UCLAF, a établi des relations privilégiées avec les autorités chargées des investigations de la plupart des États membres. La confiance entre les enquêteurs se développe. Ils coopèrent sur des cas spécifiques, échangent des informations et s'offrent une aide mutuelle. Cela apparaît d'ailleurs dans les résultats obtenus.

La contrebande de cigarettes constitue un exemple. L'an dernier, le budget de l'Union européenne a perdu quelque 420 millions d'écus, mais les budgets nationaux sont également affectés sous forme de pertes de revenus fiscaux. L'UCLAF, en collaboration étroite avec les polices nationales, a réussi à révéler un certain nombre de cas graves de contrebande en Belgique, en Italie et en Espagne. Nous entamons maintenant une discussion avec la Suisse sur la manière d'intervenir de concert contre certains de ces criminels agissant à partir du territoire suisse.

En matière de fraude dans le cadre du transit, l'UCLAF, en collaboration avec les États membres, a également mené très activement des enquêtes ayant permis de traduire les responsables de fraudes devant la justice. Comme nous le savons tous, la perte de ressources propres du budget de l'UE et de recettes fiscales nationales est considérable dans le contexte de la fraude sur le transit.

Toutes ces enquêtes ne peuvent aboutir que dans le cadre d'un partenariat fort entre les États membres et la Commission.

Pour finir, un mot à propos du traité. Lorsque je suis entrée en fonctions, j'ai appris non sans surprise que les décisions relatives aux **dépenses** étaient prises à la majorité qualifiée, alors que les décisions relatives au **contrôle** des ressources et à la lutte contre la fraude exigeaient l'unanimité. Sur la base du traité de Maastricht, il était – en quelque sorte – plus difficile de se mettre d'accord sur la lutte contre la fraude que sur les dépenses. C'est pourquoi j'ai proposé aux États membres d'introduire dans le nouveau traité un article permettant de lutter plus efficacement contre la fraude. Cela a été accepté sous la forme du nouvel article 280⁸ qui prévoit la majorité qualifiée et la codécision avec le Parlement européen.

1. La lutte contre le crime organisé

1.1. Le point de vue du Parlement européen

Mme Charlotte CEDERSCHIÖLD (PPE, Suède), commission des libertés publiques et des affaires intérieures du PE

Aujourd'hui, l'Union doit faire face à une criminalité sophistiquée qui s'internationalise, utilise les méthodes de communication les plus modernes, profite de la mise en place de nouveaux systèmes économiques dans les anciens pays communistes. Le crime organisé se concentre là où il y a peu de danger: la contrebande de tabac et d'alcool, la prostitution, la corruption, le trafic de drogue... Chaque mois, plusieurs millions d'Euros, venant de la criminalité à l'Est, sont investis à l'Ouest.

Divers secteurs permettent le blanchiment d'argent. Ce processus permet toutes les formes de corruption et menace la démocratie et les droits de l'homme.

Une des pièces de ce puzzle est constituée par les fraudes au budget communautaire. C'est une menace directe pour l'État de droit. La victime est comme toujours le contribuable qui, lui, ne peut pas se défendre. La lutte contre le crime organisé doit reposer sur des mesures préventives, avec des infrastructures bien organisées. Des mesures au niveau national n'étant pas suffisantes, il convient d'agir au niveau de l'Union européenne.

La coopération entre les États membres a été lente et chaotique et n'a pu gagner les criminels de vitesse. Les systèmes juridiques sont trop différents. Il faudrait franchir une étape supplémentaire, et créer une zone judiciaire commune. Il faudrait d'ailleurs envisager d'étendre cette approche aux pays candidats. La collaboration avec les autorités nationales et avec l'UCLAF doivent être développées. Le contrôle parlementaire d'organes tels qu'Europol ou l'UCLAF doit assuré.

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.

Toute augmentation des contrôles doit également contenir des garanties de protection pour l'individu. Pourquoi ne pas prévoir que le médiateur européen puisse traiter les plaintes des citoyens en cas de violation de la vie privée par utilisation erronée ou abusive de données personnelles?

Des mesures préventives sont vraiment nécessaires. Il faut stimuler tous les efforts visant à lutter contre le crime. La société civile est la seule qui puisse mener cette lutte, il faut lui offrir davantage de possibilités.

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

Notre conférence se déroule à un moment où des signes d'orage apparaissent entre la Commission européenne et le Parlement européen. Cette crise de confiance a beaucoup à voir avec l'objet de nos délibérations. Il existe au sein du Parlement européen une grande insatisfaction et une profonde méfiance à l'égard de la manière dont la Commission traite les cas de fraude dans ses propres rangs.

Jusqu'il y a peu je disais que les cas de fraude à la Commission, étaient exceptionnels et inévitables. Je ne le crois plus. Nous avons vu beaucoup trop d'exemples préoccupants d'agissements douteux de fonctionnaires, vis-à-vis de sociétés de consultants externes ou grassement rémunérées.

Pour quelles raisons ces problèmes surgissent-ils?

Nous devons tout d'abord nous en référer à la structure particulière des dépenses de l'Union. La part des dépenses administratives, qui ne représente que 5%, est extrêmement peu élevée. En revanche, la part des ressources disponibles au titre des aides est élevée.

Nous ne voulons rien modifier à cette situation, mais nous devons bien comprendre où les subventions aboutissent, car de dangereuses convoitises naissent dans ce contexte.

Deuxièmement, des problèmes apparaissent en raison du fait que les ressources sont octroyées de manière décentralisée, ce qui implique nécessairement la participation de nombreux acteurs. Dans ce contexte, 80% des crédits passent par les administrations des États membres et de nombreux intermédiaires avant de parvenir à ceux auxquels ils sont destinés.

Nous ne voulons pas changer quoi que soit au principe de la décentralisation. Néanmoins, il nous faut augmenter le personnel des services de la Commission responsables du versement des aides et des subventions. Notre expérience de l'aide au développement nous montre que, pour la gestion et le contrôle de sommes comparables, les administrations nationales peuvent faire appel à deux ou trois fois plus de personnel que la Commission. La Commission a un retard à combler dans ce contexte. En tant que parlement, nous ne nous contenterons pas de donner notre accord à une augmentation des crédits pour le personnel et attendrons que nous soient communiquées des idées convaincantes de réforme des services compétents.

Cela vaut en particulier dans le domaine des relations extérieures où, de toute évidence, tout ce qui pouvait aller de travers a été de travers. Je me contenterai de mentionner le désastre qui s'est produit dans le contexte des programmes pour la sécurité nucléaire dans les pays d'Europe centrale et orientale, comme le dernier rapport de la Cour des comptes l'a fait apparaître de manière accablante.

C'est également la Cour des comptes qui, il y a peu de temps, a reproché à la Commission de ne pas

mener une politique claire de tolérance zéro à l'égard de la fraude et de la corruption. Une telle politique de tolérance zéro commence par une attitude résolue à l'égard des questions disciplinaires. Il n'est pas acceptable que la Commission réponde à un dommage de quelque 10 millions d'euros, comme cela s'est produit pour les programmes MED, en expliquant que les erreurs de gestion constatées n'étaient pas suffisamment graves pour ouvrir des procédures disciplinaires!

Il n'est pas non plus acceptable que le président de la Commission lui-même parle d'acrobaties administratives pour excuser des fonctionnaires qui falsifient des rapports et des documents afin de tromper le contrôle financier de l'institution même, comme cela a été le cas pour ECHO. Ces deux exemples suffisent pour comprendre la colère des membres de la commission du contrôle budgétaire. La création de l'OLAF vient d'être adoptée par une large majorité du Parlement. OLAF est l'abréviation d'office de lutte anti-fraude. Un nouveau nom pour un nouveau départ. Qu'il soit cependant bien clair que nous ne voulons pas créer une nouvelle institution, parce que, aussi longtemps qu'il n'existe pas d'autorité judiciaire européenne pour protéger les intérêts financiers de l'Union, il serait erroné de détacher totalement les tâches d'investigation de la Commission. Les enquêteurs travailleraient littéralement sans filet, sans l'autorité et le soutien de juges d'instruction ou de procureurs, ils seraient coupés de l'accès à des informations internes importantes et ne disposeraient pas des droits de contrôle que l'UCLAF possède déjà parce qu'elle fait partie de la Commission.

Ce dont nous avons besoin est d'un service au sein de la Commission doté d'une indépendance opérationnelle – et je souligne le terme: „opérationnelle“ aussi grande que possible grâce à des règles et à des procédures spécifiques. En outre, l'OLAF devrait disposer d'enquêteurs plus expérimentés que ce n'est actuellement le cas pour l'UCLAF. Sans vouloir contester les mérites de l'équipe actuelle, cette dernière joue trop souvent le rôle de simple comptable des fraudes, parce qu'elle manque des ressources requises.

Un mot pour finir: dans ces questions, nous ne disposons d'aucun capital de confiance auprès de l'opinion publique, et je n'ai pas besoin de vous décrire les conséquences que subiraient l'image de l'Union européenne et les prochaines élections au Parlement européen, si nous donnions l'impression de ne pas faire tout ce qui est en notre pouvoir pour veiller à une protection efficace de l'argent du contribuable européen.

1.2. Le point de vue des Parlements nationaux

M. Anton LEIKAM (*Autriche*), président de la commission des affaires intérieures du *Nationalrat*

Dans le monde entier, le crime organisé constitue une menace de plus en plus grave pour la société. Lorsque ses gains, qui s'élèvent à des milliards, pénètrent dans le circuit financier international, ils menacent l'économie et ouvrent la voie à la corruption du monde politique et de l'administration. Il constitue un grave danger pour les sociétés démocratiques.

A contrario, les moyens de prévention et de répression de ces activités criminelles ne se développent que très lentement. La criminalité organisée dans les domaines de la fraude financière internationale, de la fraude internationale aux assurances et du vol de véhicules à moteur constitue un important défi pour l'exécutif. Dans ce contexte, ce dernier a parfois du mal à savoir s'il se trouve face à des cas de blanchiment d'argent ou de fraude.

Le phénomène de la criminalité organisée transfrontalière, en particulier dans le secteur financier,

constitue un grand sujet de débat en Autriche. Dans les médias, le terme frappant de „mafia“ est le plus souvent utilisé dans ce contexte. L'Autriche étant un contributeur net au budget européen, on imagine le degré de sensibilisation, que connaît cette question.

Après le souci de l'emploi, la sécurité fait partie des principales préoccupations de la population autrichienne, qui heureusement a une grande confiance dans sa police et dans sa justice, avec des pourcentages respectifs de 79% et de 62%.

En ce qui concerne la lutte contre la fraude, l'opinion publique autrichienne attend des mesures préventives et répressives de la part de l'autorité judiciaire, en particulier dans le domaine de la fraude aux investissements et des investissements dits „pyramidaux“ où, bien souvent, un grand nombre de petits investisseurs se trouvent lésés.

Je considère le plan d'action pour la lutte contre la criminalité organisée de juin 1997 et les nombreuses autres initiatives de lutte contre la corruption, la fraude et le blanchiment d'argent, notamment la directive sur le blanchiment d'argent, comme des instruments appropriés pour enrayer la criminalité. Ces possibilités doivent être exploitées aussi rapidement que possible.

Pour ce qui est de l'harmonisation de certains aspects du droit pénal des États membres et de la coordination des dispositions pénales, l'expérience que j'ai acquise en Autriche m'a appris qu'il est possible d'obtenir le soutien de l'opinion publique lorsque la nécessité de telles mesures est clairement montrée et qu'une campagne d'information est menée dans ce contexte.

Il est nécessaire d'améliorer la coopération institutionnelle au plan européen: définitions uniformes, harmonisation des dispositions pénales, formation de juges, de procureurs et de membres des forces chargées de la sécurité, renforcement de l'assistance mutuelle des services, échange rapide d'informations, création de services nationaux centraux selon le modèle du réseau actuel des services d'information sur le blanchiment d'argent pour permettre ensuite la coordination des poursuites pénales nationales.

Pour que l'Europe continue à se développer en un espace de liberté, de sécurité et de justice, il faut que la société industrialisée moderne améliore ses stratégies de lutte et en fasse sa priorité. Aucun État n'est plus protégé contre la corruption, une approche commune est nécessaire pour y faire face.

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

Pour le parlement finlandais, il va de soi qu'il convient d'intensifier la coopération internationale pour lutter contre le crime. Cela va tellement de soi que l'article 280 du traité d'Amsterdam n'a pas soulevé de passion lorsque le parlement finlandais l'a ratifié, il y a un peu plus de six mois. Il n'y a guère non plus eu de passion lorsque le parlement a approuvé la convention sur la corruption et ses deux protocoles additionnels. L'OCDE classe la Finlande parmi les pays les moins atteints par la corruption, ce qui se reflète sans doute dans notre attitude à l'égard de la coopération internationale dans ce domaine.

Un autre facteur explique notre pragmatisme à l'égard de la coopération judiciaire internationale et de la lutte contre le crime. Nous avons des décennies de très bonne expérience de coopération entre les pays nordiques et nous considérons la coopération au sein de l'Union européenne comme une suite naturelle de l'expérience que nous avons acquise avec nos sœurs et frères nordiques.

En Finlande, nos débats portent essentiellement sur la solution de problèmes pratiques et ce n'est qu'assez rarement que nous éprouvons le besoin de débattre de questions de principe au niveau parlementaire. J'aimerais également souligner que le parlement finlandais entretient de très bons contacts et, d'une certaine manière, conserve un contrôle très strict de ce que fait notre gouvernement au sein du Conseil des ministres à Bruxelles. Nous sommes très bien informés et notre commission spéciale, à savoir la commission législative, est très souvent consultée dans le contexte de l'élaboration de directives.

De manière générale, le débat sur la politique en matière de criminalité se déroule en Finlande dans un climat relativement calme. Très longtemps, ce débat a été limité aux experts. Ce n'est que très rarement que la question et a fait l'objet d'un débat public en Finlande. Ce débat est davantage d'actualité maintenant qu'auparavant, mais il ne soulève toujours pas de grandes passions. Il y a presque trois ans, notre gouvernement a lancé un programme de lutte contre le crime; un autre programme débutera l'an prochain qui vise explicitement à intensifier la coopération entre différentes autorités. Dans ce contexte, nous n'établissons pas de distinction particulière entre les autorités nationales et les autorités de l'Union européenne ou de pays tiers.

Quelques mots à propos de l'avenir. Il ressort de ce que j'ai dit que la Finlande est disposée à aller de l'avant pour ce qui est de l'harmonisation de la législation pénale. Pour nous, cela ne pose pas de problème particulier en ce qui concerne la lutte contre le crime économique. Les véritables problèmes que nous avons rencontrés viennent plutôt du fait que notre constitution comporte des exigences strictes en matière de définition d'un délit. Je vois par exemple des problèmes en ce qui concerne le fait de considérer l'appartenance à une organisation criminelle comme un délit. Nous estimons que le *Corpus juris* peut constituer une base satisfaisante pour poursuivre les travaux à long terme de lutte contre ce type de crime et nous estimons qu'il importe – avant de mettre en place, au niveau européen, des formes de coopération institutionnalisée comme un parquet européen – d'analyser où résident les véritables lacunes de la coopération entre les différentes autorités. Ces problèmes sont-ils limités à certaines parties de l'Union ou à certaines fonctions judiciaires? Lorsque nous connaîtrons la réponse, il sera beaucoup plus facile de trouver les moyens efficaces de résoudre le problème.

Mme Maria Eduarda AZEVEDO (*Portugal*), commission des affaires européennes de l'*Assembleia*

Au Portugal, les citoyens, le Parlement ainsi que l'exécutif et la justice sont très sensibilisés au problème de la fraude et ont une conscience très précise du fait que pour lutter contre cette calamité, il faut une coopération véritable. C'est là une condition préalable: il faut unir les efforts des uns et des autres. Il est nécessaire de renforcer cette coopération ouverte par le troisième pilier et de laisser à ce troisième pilier le temps de montrer son potentiel, après Maastricht et après Amsterdam.

M. Pierre FAUCHOM (*France*), commission des lois du *Sénat*⁹

⁹ M. Fauchom 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)

Je constate que tout le monde déplore les progrès de la criminalité internationale et que tout le monde reconnaît que les remèdes actuels sont inopérants. On parle d'améliorer les harmonisations, les coopérations, les contacts, dans un langage prudent dont on sait qu'il recouvre des réalités peu consistantes. On parle de conventions, mais elles sont extrêmement partielles; n'étant pas ratifiées, elles donnent surtout des satisfactions verbales. On est en présence d'une progression lente et chaotique de notre système de défense contre la criminalité alors que la criminalité progresse plus rapidement: ce différentiel de rapidité est inquiétant.

Je ne suis pas certain que la proposition du ministre de la justice autrichien puisse répondre au problème posé, sa suggestion étant de dire qu'il faut continuer de faire des progrès pas-à-pas avant de chercher d'autres voies. Le sentiment du Sénat français est qu'il faut maintenant, sérieusement, chercher autre chose et trouver une solution nouvelle. Comme toujours dans les affaires européennes, dès lors que la coopération n'aboutit qu'à des résultats insuffisants, il faut franchir le passage entre les coopérations et l'unification. Nous sommes en train de le faire pour la monnaie. Nous devons procéder de même pour les questions de criminalité internationale, sous peine de continuer à être en retard. C'est pourquoi le Sénat français souscrit aux conclusions de Mme Delmas-Marty concernant un nouveau code européen et un système de poursuite unifié (naturellement, seulement au sommet), pour avoir les mêmes définitions, dans les mêmes langages, sinon, rien que par les problèmes de traduction, nous serons complètement paralysé.

Tout cela appelle une méthode nouvelle. Pourquoi pas la création de groupes de travail interparlementaires, avec une cheville ouvrière assurée par la Commission? On trouverait dans ces groupes des spécialistes des différentes commissions concernées du Parlement européen, travaillant de concert avec des représentants des différents parlements nationaux et avec des experts et des représentants de la Commission, ceci afin de ne pas travailler en ordre dispersé.

À partir des conclusions auxquelles aboutiraient ces groupes de travail, on reprendrait le processus décisionnel normal de la responsabilité du Conseil des ministres. Il n'est donc pas question de court-circuiter le processus décisionnel normal, il est seulement question de le préparer d'une manière différente, à partir de parlementaires, c'est-à-dire de gens qui ont une légitimité que n'ont ni les fonctionnaires, ni les experts, ni les professionnels en matière de droit pénal, et qui ont aussi la disponibilité pour s'occuper des affaires européennes. Il y aurait là une démarche politiquement nouvelle, permettant d'associer dans un esprit tout différent les parlements nationaux, qui souffrent de ne voir les textes européens qu'au point final, sous la forme de ratifications dans lesquelles ils ne peuvent pas dire grand chose, car les choses sont faites en amont.

Les parlements étant associés simplement et modestement en amont, il y aurait là un progrès de la démocratie européenne.

M. Anders HÖGMARK (*Suède*), commission de la justice du *Riksdag*

Les États membres et l'Union doivent tout mettre en oeuvre pour lutter contre le crime international en améliorant leur coopération. Le *Corpus juris* est positif parce qu'il préconise de jeter un pont entre le niveau national et le niveau européen.

Il faudra, le plus rapidement possible, procéder à la ratification des conventions et exprimer ainsi cette volonté politique de progresser. Aucune loi ne peut remplacer la volonté politique.

En Suède, on a beaucoup parlé dans les médias de l'insuffisance en matière de contrôle. Les commissaires aux comptes suédois considèrent que les règles de contrôle au niveau international doivent être adaptées aux réalités techniques modernes. Il en va de la crédibilité de l'Union aux yeux

des citoyens.

M. Manuel ACACIO (*Espagne*), commission économique et des finances du *Senado*

Nous sommes tous d'accord sur le fait que la fraude financière, présente deux volets différents: la fraude qui découle de l'utilisation abusive des fonds communautaires et la criminalité internationale organisée.

En ce qui concerne le premier volet du problème le contrôle budgétaire de l'Union doit aller de pair avec l'application de mesures anti-fraude de plus en plus efficaces. Nous avons la conviction que ce type de fraude ne sera pas un problème majeur dans le futur, les gens étant de plus en plus habitués à penser en citoyens européens.

En ce qui concerne le deuxième volet, à nos yeux beaucoup plus dangereux, des politiques communes s'imposent. Ces crimes appellent des moyens de lutte communs en termes de police, d'information, etc. Il convient également d'harmoniser les politiques, fiscale, pénale, pénitentiaire, judiciaire, etc.

Cet effort commun devrait empêcher l'existence de zones perméables sur le territoire de l'Union. Quant à l'harmonisation des politiques nationales, elle devrait permettre d'éviter les entraves juridiques à la lutte contre la fraude.

Si le crime organisé a sans cesse plus de ressources à sa disposition, c'est à nous d'unir nos efforts et de combattre ce type de délinquance avec des ressources renforcées.

Il importerait, parallèlement à une politique commune de lutte contre la fraude, que l'ensemble de l'Union européenne exerce des pressions sur les pays tiers pour que ceux-ci exercent également un contrôle à la source. Or c'est souvent dans ces pays que se réfugient les auteurs des délits. Je voudrais toutefois rappeler que certains délits financiers cachent des délits sans doute bien plus abominables comme le blanchiment d'argent en provenance du trafic de stupéfiants. Lutter contre ce type de fraude contribuerait à la lutte contre les crimes qui génèrent des ressources qui, à leur tour, sont utilisées pour la fraude.

En conclusion, nous sommes tous d'accord sur le fait que des problèmes communs appellent des solutions communes. Il s'agira pour nous, au terme de cette conférence, de donner un coup de fouet aux politiques nationales et européennes dans le but de parvenir à des solutions communes le plus rapidement possible.

M. Jan PETERSEN (*Danemark*), commission juridique du *Folketing*

Il est important de lutter ensemble contre la criminalité organisée, que ce soit à l'intérieur des pays de l'Union ou au-delà des frontières, pour ne pas susciter de craintes auprès de la population. Il y a d'ailleurs un débat pour le moment au Danemark sur la criminalité transfrontalière. Il faudrait le faire de façon pragmatique, ne pas se lancer dans des constructions académiques mais prendre des mesures très concrètes. Il faut être très pratique au niveau des relations des autorités de l'Union et des autorités nationales pour organiser les recherches: un organe national unique devrait être compétent pour favoriser un contact facile et rapide. Chaque pays devrait donc organiser le travail de manière à n'avoir qu'un seul partenaire compétent pour collaborer avec les autorités de l'Union. Il est d'ailleurs du devoir de chaque parlement national d'organiser le système juridique selon les souhaits de sa population. Il ne faudrait certainement pas se limiter au territoire de l'Union car ce problème ne touche pas que l'Europe; je pense notamment au trafic de drogues sur le continent latino-américain. Il faut donc développer des stratégies qui dépassent largement le cadre géographique des frontières de l'Union, et surtout, je le répète, ne pas élaborer de projets théoriques qui n'entraîneraient que des retards.

M. Leonidas TZANIS (*Grèce*), vice-président de la commission de l'administration publique, des affaires intérieures et de la justice du *Vouli ton Ellinon*

Comment déceler les fraudes et mettre en place une procédure rapide de sanction? C'est l'un des problèmes fondamentaux auquel se heurte la justice grecque. Les États membres peuvent parvenir facilement à une définition commune des délits en matière de fraude, parce que les bases des législations européennes sont à peu près les mêmes (par exemple, le droit public grec se fonde sur le droit public allemand). La conscience d'un délit est à peu près la même dans la plupart des États européens. Pour ce qui est de la constatation de ces délits, il faudrait définir une procédure rapide.

Lors d'un récent sondage en Grèce, l'opinion publique a montré qu'elle était préoccupée par les questions de criminalité. Ce problème est d'autant plus important pour les pays qui ont des frontières communes avec des pays tiers. Depuis la dernière rencontre Parlement européen/Parlements nationaux, il n'y a pas eu de progrès.

Pour aller de l'avant, il faut une coopération au niveau des commissions parlementaires et pas seulement des assemblées nationales. Il est également nécessaire d'avoir une coopération étroite entre l'UCLAF et les autorités nationales, notamment sur le plan de la technologie.

Enfin, tous ceux qui acceptent l'idée d'Union européenne doivent accepter l'idée d'une procédure pénale uniforme.

M. Rosario Giorgio COSTA (*Italie*), commission des finances du *Senato*

Membre de la commission des finances du Sénat, M. Costa considère la formation comme primordiale. Dès l'école, nous devons "construire" un idéal de citoyen européen et amener au respect du budget de l'État comme s'il s'agissait de nos propres finances. C'est là une initiative qui pourrait être lancée très rapidement.

Sur le plan de la formation, nous pourrions également créer une discipline universitaire spécifique, consacrée aux finances de la Communauté et à sa réglementation. Les banques pourraient être associées au processus et gérer par exemple les aides communautaires.

M. Michele SAPONARA (*Italie*), commission de la justice de la *Camera*

L'Italie est particulièrement sensible à l'idée d'avoir une stratégie globale de lutte contre la criminalité; le travail du juge Falcone l'a très bien montré. De nombreux universitaires, magistrats et membres du Parlement européen ont également fait des études qui peuvent servir de base au débat.

Mme Theato remarque que l'Italie a mis sur pied des mécanismes spécifiques dont l'équivalent n'existe pas dans d'autres pays comme la "Guardia di Finanza" par exemple. De plus, d'éminents scientifiques ainsi que des juristes italiens ont signé l'"appel de Genève".

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

L'Irlande cherche à développer sa coopération avec les États membres pour lutter contre la fraude (plus particulièrement en matière de drogue) et contre le crime international, ainsi qu'avec les États-Unis, les PECO, la Russie, l'Asie et l'Amérique latine.

Il convient sans cesse d'explorer des possibilités nouvelles de coopération, ce que font les différentes agences gouvernementales, les forces de police via Europol, les tribunaux et les autorités douanières. La suggestion française de recourir à des groupes de travaux interparlementaires est extrêmement intéressante et mérite d'être explorée.

À titre d'information, l'orateur ajoute que le gouvernement irlandais va publier un important livre blanc sur le crime organisé, lequel tiendra compte des possibilités de coopération internationale. La commission finances/services publics a passé en revue les services financiers du pays, mis en évidence certaines pratiques illégales et conseillé la mise en place d'une autorité unique en matière de services financiers. Cette proposition a été acceptée par le gouvernement et sa concrétisation est activement poursuivie.

Le 20 novembre 1997, un plan d'action de lutte contre le crime a été adopté. Une instance au niveau national a été rendue responsable de la coordination de toutes les mesures de lutte contre le crime organisé. Il s'agit d'éviter toute bureaucratie nouvelle, de prévoir et de mettre en place une agence souple et ceci le plus rapidement possible. Un bureau d'analyse de la criminalité a été mis en place afin de procéder à des échanges de données.

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

Ce serait commettre une faute que de sous-estimer l'ampleur des craintes du public face à une criminalité internationale dont les activités sont à peine gênées par les barrières installées aux frontières extérieures de l'Union. Les citoyens européens ont le droit d'être à l'abri des agissements criminels de tout genre et de bénéficier de la protection des instruments juridiques internationaux et communautaires, dont la Convention européenne des droits de l'homme.

L'opinion publique luxembourgeoise a connaissance des efforts faits, au niveau des institutions communautaires, pour combattre les phénomènes criminels. D'une manière générale, les initiatives prises à cette fin ne sont pas contestées, dans la mesure où elles ne comportent pas le risque de bouleverser les systèmes juridiques, ni les fondements philosophiques et sociologiques des systèmes en place.

À l'appui de cette constatation, il y a lieu d'attirer l'attention sur l'aide-mémoire du gouvernement luxembourgeois sur la CIG de 1996. Ce document reconnaît formellement la nécessité d'agir d'une manière aussi résolue et efficace que possible contre les fléaux que représente l'accroissement de la criminalité internationale, du terrorisme et de l'immigration clandestine.

Si la coopération intergouvernementale n'a pas abouti aux résultats tangibles que ses initiateurs avaient escomptés, l'aide mémoire luxembourgeois en rend responsable:

- la complexité de la matière, la sensibilité des domaines visés qui touchent au coeur de la souveraineté des États membres;
- la prise de décisions à l'unanimité, qui est un préalable à l'adoption des instruments juridiques prévus au titre VI;
- l'attribution facultative de compétences à la CJCE qui s'est révélée être un obstacle majeur à l'adoption des conventions;
- les structures de travail à cinq niveaux, qui ralentissent considérablement la prise de décision.

Le gouvernement luxembourgeois serait heureux de multiplier les possibilités de rencontre entre les membres du Parlement européen et les parlementaires nationaux, afin de procéder à des échanges de vue et d'arriver à des orientations communes.

Le grand poète français Paul Valéry a dit: "Les esprits valent ce qu'ils veulent". Nous valons ce que nous voulons, ce que nous voulons vraiment.

M. Humfrey MALINS (*Royaume-Uni*), commission des affaires intérieures de la *House of Commons*

Je comprends bien qu'aujourd'hui, nous discutons de questions qui revêtent une grande importance pour l'UE, ses institutions et ses citoyens. Néanmoins, n'oublions pas que 99,9% des citoyens européens, si l'on en juge par les habitants du Royaume-Uni, ignorent tout de certaines des questions dont nous débattons. Il est indispensable que nous exposions ces questions à nos citoyens et que nous les associons à nos débats. Aussi, lorsqu'on me demande si le phénomène de la criminalité organisée transnationale a récemment fait l'objet d'un débat public dans mon pays, ma réponse est "non". Si l'on me demande si des questions comme la lutte contre la corruption et la fraude sont au nombre des principales préoccupations de l'opinion publique de mon pays, ma réponse est "non".

Personne ne me parle jamais de ces questions. Les préoccupations portent sur l'emploi, la santé, l'éducation, les transports et d'autres questions de ce type. Si l'on me demande si j'ai suivi le débat engagé au sein des institutions de l'Union sur l'avenir de la politique européenne dans le domaine de la législation pénale au regard de la lutte contre le crime, ma réponse est "non".

Je n'ai pas suivi le débat et je pense qu'au sein de notre propre parlement, au Royaume-Uni, on observe un manque d'intérêt regrettable pour les questions que nous examinons ici.

Si l'on me demande comment l'opinion publique de mon pays a réagi à la proposition visant à harmoniser certains domaines de la législation pénale des États membres ou à coordonner certaines dispositions de la législation pénale, ma réponse est que l'opinion publique n'y a pas réagi parce qu'elle ne connaît rien de ces questions.

Je pense néanmoins que dans le cas contraire, elle ferait peut-être preuve d'une grande

circonspection et serait peu satisfaite de certaines des solutions envisagées, raison pour laquelle je souligne encore une fois à quel point il importe que nous fassions passer le message aux citoyens de la rue.

Nous parlons de fraude et de corruption affectant le budget de l'UE. Deux éléments méritent réflexion. Le premier est, et je vous prie de m'excuser de le dire, la manière souvent négligeante et parfois corrompue dont l'UE a octroyé ses ressources dans le passé. Le deuxième est la corruption qui demeure endémique et constitue même une seconde nature parmi les fonctionnaires aux niveaux tant local que national dans de nombreuses parties de l'UE.

Il nous faut introduire des procédures plus efficaces et les mettre en place avant que les ressources de l'UE ne soient dilapidées. Il nous faut apprendre la dure leçon de l'efficacité et de l'éradication de la corruption, loin de chez nous comme devant notre porte. De toute évidence, l'UCLAF a un rôle essentiel à jouer dans la coordination de la prévention de la fraude mais, d'après ce que je comprends, la Cour des comptes s'est montrée critique à l'égard de cet organe en faisant valoir qu'il a jusqu'à présent disposé d'un personnel insuffisant dont un quart seulement a été à même de mener des investigations. Si tel est le cas, il faut remédier au problème et, si du personnel supplémentaire est nécessaire, si du personnel plus qualifié est requis, s'il faut verser des salaires plus élevés pour attirer les candidats les plus aptes, il faut le faire. Nous avons un exemple de ce type dans notre pays où, il y a quelques années, nous avons créé un ministère public qui était désespérément sous-équipé en crédits comme en personnel et dont les collaborateurs étaient désespérément sous-payés.

La question du trafic de drogues et de l'introduction de drogues dures en Europe est un des problèmes les plus graves auxquels nous sommes confrontés. En Angleterre, je suis juge pénal et je constate que les drogues dures constituent un des principaux facteurs de délits graves. Les drogues dures sont également un des plus grands maux qui frappent les jeunes. Toute mesure pouvant être prise au niveau européen en matière de coopération visant à éliminer ce fléau sera la bienvenue.

Je mets surtout l'accent sur la coopération entre les gouvernements plutôt que sur la législation. Lorsque nous parlons d'harmonisation, j'ai des doutes. Il en va de même pour la notion d'espace judiciaire européen, une bonne idée à bien des égards, mais une question controversée.

Je suis plutôt en faveur d'un accroissement de la coopération entre un certain nombre d'organes, et d'abord, entre les forces de police de toute l'Europe. En Angleterre, je regrette de devoir dire que le niveau d'éducation minimum requis pour entrer dans nos forces de police est trop faible. Il nous faut attirer des candidats de plus grande envergure et disposant d'une meilleure éducation pour faire face à la sophistication de la criminalité internationale moderne. Je ne veux pas dire par là que nous ne disposons pas d'une excellente force de police, mais cette dernière doit attirer des candidats de très grande envergure. En ce qui concerne Europol, je verrais davantage cette force comme une force de liaison, une banque de données en matière de renseignements sur la criminalité, plutôt que comme une force de police à l'échelle européenne. Quoi qu'il en soit, il conviendrait de développer largement la coopération entre les différentes forces de police des pays européens de même que de développer la coopération entre les parlements. Combien rares sont les occasions de voir les membres de nos parlements participer à un débat tel que celui que nous menons en ce moment! Combien j'aimerais qu'il ait lieu plus souvent et que s'instaure également une coopération entre nos autorités judiciaires respectives!

1.3. *Débat*

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

Il est essentiel que les systèmes de contrôle soient fondés sur une base solide et simple et qu'ils fonctionnent sur la base de critères faciles à comprendre et à appliquer.

L'un des problèmes majeurs réside dans le fait qu'avant de discuter de la façon d'améliorer la surveillance des procédures judiciaires et de leur efficacité dans la coopération transfrontalière, il faut veiller à ce que les intéressés soient bien informés sur la fraude, la corruption et le crime international qu'ils doivent combattre.

La fiabilité des systèmes de contrôle, qui sont là pour veiller à ce que les systèmes fonctionnent, pose elle-même des problèmes. Les systèmes de contrôle existant ne sont pas assez efficaces pour détecter les fraudes.

Un autre élément est important: il s'agit du principe qui consiste à rendre les États membres responsables vis-à-vis de l'Union, des fonds qui ont été perdus, détournés, à cause d'inefficacité dans les procédures des États membres. Il s'agit d'un système qui existe depuis des années dans le secteur agricole. On l'applique maintenant en matière de fonds structurels, mais pas encore pour les ressources propres traditionnelles, c'est-à-dire les ressources que les États membres collectent pour l'Union.

Pour autant, ce n'est pas la meilleure solution, ce n'est qu'une stratégie de repli. Elle revient à récompenser l'Union pour le manque de contrôle dans les États membres concernés. Il faut savoir qu'en matière de crime financier, de toute façon on ne récupère jamais beaucoup. Il faut veiller à ne pas pénaliser les États membres parce qu'ils se sont montrés plus efficaces en matière de détection de la fraude. Il ne faut pas rendre l'État membre responsable parce que l'on sait qu'il y a des fonds qu'on ne pourra de toute façon pas récupérer.

Il faut prévoir une coopération transnationale appropriée entre les polices. Il est essentiel que, à court terme, le système de coopération transnationale soit développé, surtout en matière judiciaire, et ce sans empiéter sur les compétences nationales de police et d'enquête ou sur la procédure judiciaire nationale existante. Même sans ingérence, il y a moyen de progresser considérablement.

Dans un pays comme l'Espagne, par exemple, qui souffre beaucoup de la fraude fiscale, des résultats intéressants ont été obtenus. Pour le marché du tabac, on a réduit la fraude de 17 % à 5 %, grâce à une coordination étroite au niveau des polices et au niveau judiciaire, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Espagne. Des opérations "coups de poing" ont été menées contre le crime organisé, son *modus operandi* a été détecté, cerné et les réseaux ont été démantelés. La Suisse a été associée. La coopération transfrontalière est indispensable, aussi bien au niveau administratif que politique.

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

La situation actuelle n'est plus tolérable: 80 % des citoyens européens s'inquiètent de la sécurité intérieure.

Il faut se pencher en premier lieu sur le Traité d'Amsterdam et sur les nouvelles pistes qu'il offre. Ce traité est décevant par certains aspects mais, en ce qui concerne l'espace de liberté-justice-sécurité, il fait preuve d'innovations et nous donne de nouvelles possibilités, voire de nouveaux instruments. Dans la définition de cet espace de liberté-justice-sécurité, une des limites fixées est la limite démocratique: comment agir sur le plan pénal tout en respectant les droits fondamentaux? C'est une

première nouveauté extrêmement importante.

Il y a ensuite des nouveautés spécifiques qui méritent d'être relevées, comme par exemple une forme d'unification du droit pénal fondamental; les articles 1 à 8 du *Corpus juris* définissent huit infractions spécifiques (fraude au budget communautaire, fraude en matière de passation de marchés, corruption, abus de fonction, malversation, révélation de secrets de fonction, blanchiment et recel, association de malfaiteurs) et l'article 9 du *Corpus juris* définit les peines encourues. C'est une nouveauté qu'il faut exploiter.

Les conventions pourront être remplacées par des décisions-cadre. La compétence de la CJCE est reconnue.

Il n'est pas acceptable que des conventions comme celle relative à la protection des intérêts financiers ne soient pas ratifiées. Parmi les conventions ratifiées, Europol est la seule vraiment utile. Ce qui a été réalisé sur le plan de la police doit également être concrétisé sur le plan judiciaire.

D'autres propositions pratiques permettraient de progresser, comme la communication directe entre magistrats, des délais raccourcis pour les commissions rogatoires et tout ce qui peut contribuer à créer concrètement une forme de coopération entre magistrats. Le *Corpus juris* ouvre une piste importante, visionnaire. Si l'on désire que les intérêts financiers soient protégés, c'est à un outil innovateur qu'il faudra recourir.

L'uniformisation d'un certain nombre de normes est conforme au programme contre le crime organisé adopté par le Conseil ainsi qu'au Traité d'Amsterdam. Ainsi, le *Corpus juris* pourrait constituer la voie permettant à l'Union européenne de jouer son rôle vis-à-vis des citoyens.

C'est la légitimité de l'Union européenne qui est en jeu.

M. Roy James PERRY (PPE, UK), commission du contrôle budgétaire du PE

Au Royaume-uni, malheureusement, le problème particulier du tabac est en train de s'aggraver. À la fin de la semaine dernière, nous avons pris connaissance de chiffres selon lesquels, si je ne me trompe, les estimations relatives aux recettes fiscales sur le tabac ont dû être ramenées de 8,9 milliards à 8,3 milliards de £. Cela correspond à une perte de quelque 600 millions avoisinant. Et pour paraphraser les mots du Président Reagan: 600 millions par ici et 600 millions par là finissent par constituer des sommes très importantes. Certes, l'administration britannique des douanes et des impôts a présenté un projet intitulé "mistletoe" dont l'objectif est de stopper la véritable armée de camionnettes qui introduisent illégalement du tabac du continent européen sur les îles britanniques.

Les leçons, que j'ai tirées de la commission d'enquête temporaire sur la fraude sur le transit, sont qu'il est très facile de rejeter les responsabilités et que, au niveau européen, il existe une forte tendance à dire que ce problème se pose à 80 % au niveau national et que c'est au niveau national que les mesures sont insuffisantes. De la même manière, bien sûr, on observe, au niveau national, une tendance à rejeter la responsabilité sur Bruxelles. Je pense que, d'une manière ou d'une autre, il nous faut venir à bout de ce problème.

Si les services douaniers de l'ensemble des pays européens pouvaient agir comme s'il s'agissait d'un seul service et pouvaient admettre que l'argent perdu dans un pays va être récupéré par quelqu'un dans un autre, cela nous serait d'une grande aide. Ce que nous devons faire, en tant qu'hommes politiques, est de donner aux fonctionnaires les moyens et les méthodes leur permettant d'agir dans ce sens.

Je me suis penché sur le problème d'une autre manière: l'ancien premier ministre britannique, John Major avait, à des fins de collaboration, créé un groupe de travail mixte de membres du parlement et de membres du Parlement européen. J'ai constaté une grande ignorance réciproque des travaux et pouvoirs respectifs.

Il nous faut trouver le moyen de permettre aux hommes politiques, aux niveaux tant national qu'europpéen, de collaborer en vue de résoudre un problème qui, après tout, est un problème commun. Nous pouvons être certains que les criminels et les malfaiteurs organisés n'ont aucun problème de collaboration.

Mme Anne BAASTRUP (*Danemark*), vice-présidente de la commission juridique du *Folketing* et membre de la commission des Affaires européennes et de la commission juridique du parlement danois.

Renforcer à la prévention nous permettrait d'éviter une très mauvaise presse auprès de nos concitoyens. Quels sont les moyens dont dispose l'Union? Le dispositif législatif est-il suffisant? Quelle priorité l'Europe y accorde-t-elle?

M. Roy James PERRY (PPE, UK), commission du contrôle budgétaire du PE

Je suis toujours tenté de dire que la situation est différente sur le continent, mais je ne le ferai pas. Lorsque le représentant britannique a fait valoir que 99,9% de la population britannique ne porte aucun intérêt à l'objectif de la présente conférence, il a probablement raison, mais il existe une cause à cela. Dans les médias britanniques, vous ne trouverez jamais une bonne histoire européenne. S'il s'agit d'une histoire européenne, il s'agit toujours d'une mauvaise histoire.

Je vais vous donner ce que j'estime être un bon exemple. Cette conférence ne sera probablement pas couverte par les médias au Royaume-Uni et, pourtant, elle porte sur la manière de résoudre des problèmes ainsi que sur la manière dont les États membres et la Communauté devraient collaborer. La semaine prochaine, cependant, lorsque sera publié le rapport annuel de la Cour des comptes, la presse sera remplie d'histoires de fraudes à l'échelle européenne.

Une chose est positive. Nous avons tous convenu des mêmes objectifs.

Nous avons un jour demandé ce que l'UCLAF entendait par crime organisé et la réponse a été: des criminels qui sont bien organisés. Les criminels qui sont bien organisés comprennent que le trafic de drogue conduit à d'importantes peines d'emprisonnement et à des amendes élevées. Néanmoins, le trafic de boissons alcoolisées et de cigarettes peut être extrêmement lucratif et pourtant, les peines sont loin d'être aussi importantes. Il s'agit là d'une de nos inquiétudes.

Mme Charlotte CEDERSCHIÖLD (PPE, Suède), commission des libertés publiques et des affaires intérieures du PE

Nous ne pouvons pas continuer à mettre l'accent sur nos différences. Il nous faut mettre l'accent sur ce que nous avons en commun, sur ce que nous pouvons développer car, sinon, nous aboutirons à une impasse. L'essentiel est que nous commençons par nous mettre d'accord sur les objectifs que nous voulons atteindre, puis que nous discutons de ce que nous avons en commun pour les réaliser, de manière à parvenir à une approche commune de la manière dont nous comptons progresser. Un exemple concret: celui d'un parquet européen. Il suscite beaucoup de réticences. Si nous parlons

plutôt d'une autorité judiciaire à laquelle il est possible de poser des questions, dont il est possible d'obtenir des informations, auprès de laquelle les procureurs peuvent en savoir davantage sur l'examen de la preuve dans d'autres pays, obtenir de l'aide pour traiter les preuves de manière à ce qu'elles restent valables, la majorité des gens se montrent positifs.

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

Lorsqu'on parle des ressources financières européennes, on parle aussi des ressources nationales. La commission d'enquête sur le transit communautaire a montré que les fonds qui ont été détournés du budget de l'Union ne représentent en fait qu'un quart de l'argent qui a été détourné; trois-quarts de ces détournements de fonds se font au détriment des budgets nationaux.

Le moment est bien choisi pour réfléchir aux stratégies nécessaires pour assurer la protection du budget. Une discussion a commencé sur les structures des fonds propres de l'Union pour l'avenir. Jusqu'à présent, on a beaucoup entendu parler de la question de savoir qui doit contribuer et à concurrence de combien, à ce budget. Les parlements nationaux et le Parlement européen devraient davantage réfléchir à la question de savoir comment faire pour que l'argent aboutisse là où on veut le voir aboutir.

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

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.

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 preuve¹¹. 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

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.

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 4¹² 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'État 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

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".

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.

- 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,
- la mise en place d'un processus d'extradition simplifié et accéléré,
- 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 État 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 pourrions 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'efforcerait 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 voeu 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 2

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 resoudrait 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 velléitaire 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.*

* * *