



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Document de séance

A7-0141/2014

21.2.2014

RAPPORT INTÉIMAIRE

sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen
(COM2013)0534 – 2013/0255(APP))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Salvatore Iacolino

Rapporteure pour avis (*):

Ingeborg Gräßle, commission du contrôle budgétaire

(*) Commission associée – article 50 du règlement

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
ANNEXE DE LA RÉOLUTION	13
EXPOSÉ DES MOTIFS	22
AVIS DE LA COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE(*).....	23
AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS	29
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES	33
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	37

(*) Commission associée – article 50 du règlement

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM2013)0534 – 2013/0255(APP)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de règlement du Conseil (COM(2013)0534),
- vu la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) (COM(2013)0535),
- vu la proposition de directive relative à la lutte portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (COM(2012)0363),
- vu la résolution du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales,
- vu sa résolution du 23 octobre 2013 sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux: recommandations sur des actions et des initiatives à entreprendre¹,
- vu d'autres instruments dans le domaine de la justice pénale adoptés en codécision par le Parlement européen et le Conseil, tels que la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer au moment de l'arrestation, la directive concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, etc.,
- vu la Convention européenne des droits de l'homme,
- vu les articles 2, 6 et 7 du traité sur l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et notamment ses articles 86, 218, 263, 265, 267, 268 et 340,
- vu l'avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu l'avis du Comité économique et social européen du 11 décembre 2013,
- vu l'avis du Comité des régions du 30 janvier 2014,
- vu l'article 81, paragraphe 3, de son règlement,

¹ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0444.

- vu le rapport intérimaire de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures ainsi que les avis de la commission du contrôle budgétaire, de la commission des budgets et de la commission des affaires juridiques (A7-0141/2014),
- A. considérant que la création d'un Parquet européen a pour principaux objectifs de contribuer à renforcer la protection des intérêts financiers de l'Union, d'améliorer la confiance des entreprises et des citoyens européens dans les institutions de l'Union et de garantir une enquête et des poursuites plus efficaces et plus efficientes des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tout en respectant pleinement les droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
- B. considérant que l'Union s'est donné pour mission de mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice et que, conformément à l'article 6 du traité sur l'Union européenne, elle respecte les droits de l'homme et les libertés fondamentales; que la criminalité revêt un caractère transfrontalier de plus en plus affirmé et que, dans le cas des infractions contre les intérêts financiers de l'Union qui génèrent des dommages financiers considérables chaque année, l'unique riposte efficace est une réponse de l'Union conférant une valeur ajoutée aux efforts conjoints de l'ensemble des États membres dans la mesure où l'objectif de protection du budget européen contre la fraude peut être mieux atteint au niveau de l'Union;
- C. considérant que le principe de la tolérance zéro devrait, quand il en va du budget européen, être appliqué afin de remédier de façon cohérente et efficace à la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne;
- D. considérant que, conformément à la décision 2007/436/CE, Euratom, du Conseil¹, laquelle sera bientôt remplacée par une décision du Conseil sur la proposition modifiée de la Commission sur la décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne (COM(2011)0739), les États membres sont les premiers responsables de l'exécution d'environ 80 % du budget de l'Union ainsi que de la perception des ressources propres;
- E. rappelle que la protection des intérêts financiers de l'Union est tout aussi importante au niveau de la perception des ressources de l'Union qu'au niveau des dépenses;
- F. considérant que 10 % des enquêtes conduites par l'OLAF concernent des cas de criminalité organisée transfrontalière mais que ces cas représentent cependant 40 % de l'impact financier global affectant les intérêts financiers de l'Union européenne;
- G. considérant que la création du Parquet européen constitue le seul acte en matière pénale qui échapperait ainsi à la procédure législative ordinaire;
- H. considérant que la proposition de règlement portant création du Parquet européen est intrinsèquement liée tant à la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal qu'à la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération

¹ JO L 163 du 23.6.2007, p. 17.

judiciaire en matière pénale (Eurojust) qui s'inscrivent, elles, dans le cadre la procédure législative ordinaire;

- I. considérant que le respect de l'état de droit et de ses règles doit présider à l'ensemble de la législation européenne, notamment dans le domaine de la justice et de la protection des droits fondamentaux de la personne;
 - J. considérant que 14 chambres parlementaires nationales de 11 États membres ont sanctionné la proposition de la Commission par un "carton jaune" et que la Commission a décidé de maintenir sa proposition le 27 novembre 2013, affirmant néanmoins qu'elle prendra dûment en considération les avis motivés des chambres parlementaires nationales lors du processus législatif;
 - K. considérant que l'article 86, paragraphe 1, du traité FUE requiert l'unanimité au sein du Conseil en vue de créer un Parquet européen et qu'il semble très improbable que cette unanimité soit atteinte, et que, par conséquent, il apparaît plus probable que certains États membres créent un Parquet européen au moyen d'une coopération renforcée, ce qui nécessiterait que la Commission présente une nouvelle proposition;
1. estime que la proposition de la Commission entend constituer une nouvelle étape vers la mise en place d'un espace pénal européen et vers la consolidation des instruments destinés à lutter contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, et qu'elle vise par là même à renforcer la confiance que les contribuables accordent à l'Union;
 2. fait observer que la création d'un Parquet européen est de nature à apporter une valeur ajoutée particulière à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, pour autant que tous les États membres y prennent part, étant donné que les intérêts financiers de l'Union et, par conséquent, les intérêts des contribuables européens doivent être protégés dans tous les États membres;
 3. demande au Conseil de l'associer étroitement à ses travaux législatifs à travers un échange continu d'informations et une consultation de tous les instants en vue d'arriver à un résultat conforme aux changements apportés au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne après le processus de Lisbonne et auxquels les deux institutions adhèrent sur le fond;
 4. invite le législateur européen, conscient que la cohérence de l'action globale de l'Union européenne dans le domaine de la justice conditionne son efficacité, à examiner cette proposition en tenant compte des autres actes qui lui sont intimement liés, à savoir la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et d'autres instruments pertinents dans le domaine de la justice pénale et des droits procéduraux, et ce afin de pouvoir garantir une parfaite compatibilité avec lesdits actes et une mise en œuvre cohérente;

5. insiste sur le fait que les pouvoirs et la pratique du Parquet européen doivent respecter l'ensemble des droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention européenne des droits de l'homme et les traditions constitutionnelles des États membres; invite par conséquent le Conseil à tenir dûment compte des recommandations suivantes:

- i) le Parquet européen devra exercer ses activités dans le strict respect du principe du juge naturel qui commande de préciser clairement en amont les critères non discrétionnaires qui déterminent la juridiction compétente; étant donné que la formulation actuelle de l'article 27, paragraphe 4, accorde au Parquet européen un pouvoir discrétionnaire excessif dans l'application des divers critères de compétence, il convient de conférer à ces derniers un caractère contraignant et de les hiérarchiser pour garantir la prévisibilité; il conviendra à cet égard de prendre en compte les droits du suspect; par ailleurs, la détermination de compétence en vertu de ces critères devra pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel;
- ii) il convient d'accorder au Parquet européen une indépendance totale, tant par rapport aux gouvernements nationaux que par rapport aux institutions européennes, et de le protéger de toute pression politique;
- iii) le champ de compétence du Parquet européen doit être clairement identifié pour permettre de définir en amont les infractions pénales auxquelles il s'applique; le Parlement propose une révision attentive des définitions visées à l'article 13 de la proposition de la Commission sur la compétence accessoire, dès lors que dans la formulation actuelle, elles dépassent les limites prévues à l'article 86, paragraphes 1 à 3, du traité FUE; pour ce faire, il conviendrait de veiller à ce que les pouvoirs du Parquet européen s'étendent à des infractions autres que celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, uniquement si toutes les conditions suivantes sont remplies:
 - a) le comportement particulier constitue simultanément une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et une autre ou plusieurs infractions;
 - b) les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union sont prédominantes et les autres sont purement accessoires; et
 - c) les autres infractions ne pourraient faire l'objet de poursuites et de sanctions si elles n'étaient pas poursuivies et jugées dans le cadre des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union;

en outre, la détermination de compétence en vertu de ces critères doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel;

- iv) sachant que la directive visée à l'article 12 de la proposition, qui définit les infractions pour lesquelles le Parquet européen est compétent, n'est pas encore adoptée, le texte de la proposition devrait donc mentionner spécifiquement que le Parquet européen ne peut engager des poursuites concernant des infractions qui ne

sont pas encore prévues par la législation pertinente des États membres au moment de l'infraction; par ailleurs, le Parquet européen ne devrait pas exercer sa compétence à l'égard des infractions commises avant qu'il ne devienne pleinement opérationnel; l'article 71 de la proposition devrait, à cet effet, être modifié dans ce sens;

- v) les moyens et les mesures d'enquête dont dispose le Parquet européen doivent être analogues, parfaitement identifiés et compatibles avec les systèmes juridiques nationaux mis en œuvre; en outre, les critères permettant l'utilisation des mesures d'enquête doivent être définis de manière plus détaillée afin d'exclure toute "recherche de la juridiction la plus favorable";
- vi) l'admissibilité des preuves et leur évaluation conformément à l'article 30 sont des éléments clés pour l'enquête pénale; la réglementation en la matière doit être claire, uniforme dans tous les domaines entrant dans le champ de compétence du Parquet européen et respecter intégralement les garanties procédurales; à cette fin, les conditions d'admissibilité doivent respecter tous les droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, par la Convention européenne des droits de l'homme et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;
- vii) le droit à un recours juridictionnel effectif doit être maintenu à tout moment dans le cadre de l'action du Parquet européen dans l'ensemble de l'Union; les décisions prises par le procureur européen doivent donc être susceptibles de contrôle juridictionnel devant la juridiction compétente; à cet effet, les décisions prises par le Parquet européen avant un procès ou indépendamment d'une telle action, notamment celles énoncées aux articles 27, 28 et 29 concernant la compétence, le classement sans suite et la transaction, devraient pouvoir faire l'objet d'un recours devant les juridictions de l'Union;

il convient donc de reformuler l'article 36 de la proposition pour éviter de contourner les dispositions du traité relatives à la juridiction des tribunaux de l'Union et de limiter de façon disproportionnée le droit au recours juridictionnel effectif énoncé à l'article 47, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;

- viii) le libellé de l'article 28 de la proposition devrait préciser que, après le classement sans suite par le Parquet européen d'une affaire liée à des délits mineurs, les autorités nationales chargées des poursuites peuvent poursuivre l'enquête et les poursuites si elles y sont autorisées en vertu de leurs législations et que le classement sans suite est obligatoire lorsqu'il n'est pas possible de remédier de manière prévisible à l'absence de preuves pertinentes par des mesures d'enquête proportionnée; en outre, il convient de vérifier l'existence de motifs obligatoires de classement sans suite le plus rapidement possible pendant l'enquête et le classement sans suite doit être décidé immédiatement après la découverte d'un des motifs obligatoires;
- ix) l'administration arbitraire de la justice doit être évitée en toutes circonstances; il convient donc de remplacer la condition de "bonne administration de la justice" applicable au motif de transaction énoncé à l'article 29, paragraphe 1, de la proposition par des critères plus spécifiques; la transaction doit en particulier être

exclue à partir de l'acte d'accusation et, en tout état de cause, dans les affaires pouvant être classées sans suite en vertu de l'article 28 de la proposition ainsi que dans les affaires graves;

- x) étant donné que les pouvoirs du Parquet européen exigent non seulement le contrôle juridictionnel de la Cour de justice, mais aussi le contrôle du Parlement européen et des parlements nationaux, des dispositions pertinentes doivent être incluses, notamment pour garantir des pratiques efficaces et cohérentes entre les États membres ainsi que la compatibilité avec l'état de droit;
6. demande par ailleurs au Conseil, dans le plus strict respect des droits fondamentaux dont découlent directement l'équité du procès pénal et les garanties de la défense, de tenir compte des recommandations suivantes et de prendre les mesures qui s'imposent:
- i) toutes les activités du Parquet européen devront respecter les normes les plus élevées en termes de droits de la défense, sachant notamment que l'Union pourrait devenir un espace où le Parquet européen serait de nature à agir, à vitesse opérationnelle, sans devoir recourir à des instruments d'entraide judiciaire; à cet effet, le respect, dans l'ensemble des États membres, des normes minimales de l'Union dans le domaine des droits des personnes dans la procédure pénale est un élément clé du bon fonctionnement du Parquet européen;
- il convient à cet égard de faire observer que la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, adoptée le 30 novembre 2009 par le Conseil, n'est toujours pas complétée et que la proposition se borne à renvoyer à la législation nationale pour ce qui est du droit de garder le silence, de la présomption d'innocence, du droit à l'aide juridictionnelle et des enquêtes demandées par la défense; c'est pourquoi, en vue de respecter le principe d'égalité des armes, le droit applicable à une personne soupçonnée ou poursuivie au titre d'une procédure du Parquet européen doit également être applicable aux garanties procédurales dans le cadre des mesures d'enquête et de poursuite du Parquet européen, sans préjudice des normes complémentaires ou plus élevées de garantie procédurale accordées par le droit de l'Union;
- ii) à l'expiration du délai de transposition concerné, la non-transposition ou la transposition incorrecte dans la législation nationale de l'une des lois relatives aux droits procéduraux de la législation européenne ne saurait être opposable à un individu faisant l'objet d'une enquête ou de poursuites et son application se doit de toujours être conforme à la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme;
 - iii) il convient de veiller au respect du principe "ne bis in idem";
 - iv) l'exercice des poursuites devra respecter l'article 6 du traité sur l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que la législation européenne applicable relative à la protection des données à caractère personnel; il convient

d'attacher une attention particulière aux droits des personnes concernées dans les cas où des données à caractère personnel sont transmises à des pays tiers ou à des organisations internationales;

7. demande au Conseil, tout en rappelant la nécessité de veiller à ce que le Parquet européen se base sur une structure souple, réactive et efficace permettant d'obtenir les meilleurs résultats, de tenir compte des recommandations suivantes:
 - i) il convient, dans le souci de garantir la qualité et l'équité des enquêtes et de leur coordination, de veiller à ce que les personnes amenées à les diriger possèdent une connaissance approfondie des systèmes juridiques des pays concernés; à cette fin, le modèle organisationnel central du Parquet européen devrait garantir un niveau suffisant de compétences, d'expérience et de connaissances des systèmes juridiques des États membres;
 - ii) il convient, afin de prendre rapidement des décisions efficaces, de confier au Parquet européen le soin de pouvoir définir le processus décisionnel, avec l'appui des procureurs nationaux délégués en charge de cas particuliers;
 - iii) il convient, pour veiller à ce que le Parquet puisse garantir un niveau élevé d'indépendance, d'efficacité, d'expérience et de professionnalisme, de le doter d'un personnel le plus qualifié possible à même de garantir la réalisation des objectifs fixés dans la présente résolution; ce personnel pourra notamment être issu de services judiciaires, des professions juridiques ou d'autres secteurs où il aura acquis l'expérience et le professionnalisme précités, ainsi qu'une connaissance suffisante des systèmes juridiques des États membres; à cet effet, les observations formulées par la Commission sur le coût global au point 4 de l'exposé des motifs de sa proposition devront s'accorder avec les exigences réelles d'efficacité et de bon fonctionnement du Parquet;
 - iv) il convient de mettre en place des mécanismes de contrôle et d'établir des rapports annuels sur les activités du Parquet européen;
8. prend acte de l'idée de fonder le Parquet européen sur les structures existantes, cette solution ne devant pas générer, selon la Commission, de nouveaux coûts importants pour l'Union ou ses États membres, étant donné que les services administratifs de l'organisme doivent être gérés par Eurojust et que ses ressources humaines proviendront d'entités déjà existantes, telles que l'OLAF;
9. met en doute l'argument de la rentabilité mentionné dans la proposition, étant donné que le Parquet européen, s'il veut mener à bien efficacement ses enquêtes et ses poursuites judiciaires, doit mettre en place une unité spécialisée pour chaque État membre afin de disposer de connaissances approfondies sur les cadres juridiques nationaux; demande que soit conduite une étude permettant d'évaluer les coûts à la charge du budget de l'Union qu'entraînerait l'instauration du Parquet européen ainsi que de déterminer ses répercussions éventuelles sur les budgets nationaux; demande également qu'une étude soit menée pour en évaluer les avantages;

10. s'inquiète du fait que la proposition est fondée sur l'hypothèse que les services administratifs fournis par Eurojust n'auront aucune incidence sur les ressources financières ou humaines de cette agence décentralisée; considère dès lors que la fiche financière est de nature à induire en erreur; attire, à cet égard, l'attention sur sa demande que la Commission présente, avant la conclusion du processus législatif, une fiche financière mise à jour tenant compte des modifications éventuelles apportées par le législateur;
11. recommande que, conformément à l'article 86, paragraphe 1, du traité FUE, en vertu duquel le Conseil peut instituer un Parquet européen "à partir d'Eurojust", la Commission puisse envisager un simple transfert de ressources financières de l'OLAF vers le Parquet européen, et que le Parquet européen puisse tirer profit des connaissances d'expert et de la valeur ajoutée du personnel d'Eurojust;
12. souligne qu'il n'existe pas d'indications précises permettant de savoir si le Parquet européen, en tant qu'organe nouvellement constitué, est concerné par les réductions de personnel prévues pour l'ensemble des institutions et organes de l'Union; fait clairement savoir qu'il ne soutiendrait pas une telle approche;
13. invite le Conseil à préciser les compétences de chacun des organes qui sont chargés aujourd'hui d'assurer la protection des intérêts financiers de l'Union; estime qu'il est de la plus grande importance de définir plus finement les relations entre le Parquet européen et les autres organes en place, comme Eurojust et l'OLAF, et de délimiter clairement leurs attributions; souligne que le Parquet européen devrait tirer profit de la longue expérience que l'OLAF a acquise dans la conduite des enquêtes, tant sur le plan national qu'à l'échelle de l'Union, dans les domaines en rapport avec la protection des intérêts financiers de l'Union, notamment celui de la corruption; est d'avis, en particulier, que le Conseil devrait apporter des éclaircissements sur la complémentarité des actions de l'OLAF et du Parquet européen dans les enquêtes "internes" et les enquêtes "externes"; souligne que la Commission ne précise, dans sa proposition, ni ses relations avec le Parquet européen ni les modalités de l'accomplissement des enquêtes internes au sein des institutions de l'Union européenne;
14. estime qu'il convient d'analyser plus en profondeur le fonctionnement parallèle de l'OLAF, d'Eurojust et du Parquet européen afin de limiter le risque de conflits de compétences; invite le Conseil à préciser les compétences respectives de ces organes, à relever l'existence éventuelle de compétences partagées et de gaspillages de ressources, ainsi qu'à suggérer, le cas échéant, des solutions;
15. demande que soit effectuée, en raison de la probabilité que plusieurs États membres décident de ne pas adhérer à la proposition d'instituer un Parquet européen, une étude établissant quelles unités de l'OLAF et quels agents de l'Office devront être transférés au Parquet européen, et quels unités et agents resteront au service de l'OLAF; tient à ce que l'OLAF continue de disposer des ressources nécessaires pour mener à bien les activités de lutte contre la fraude qui ne relèvent pas des missions du Parquet européen;

16. signale que l'OLAF demeurera compétent pour les États membres qui ne participeront pas au Parquet européen et estime que ces États membres devraient bénéficier d'un niveau équivalent de garanties juridictionnelles;
17. demande, dès lors, à la Commission, d'incorporer, parmi les modifications du règlement relatif à l'OLAF qui résultent de la mise en place du Parquet européen, des garanties juridictionnelles suffisantes, dont la possibilité d'un contrôle juridictionnel des mesures d'enquête prises par l'OLAF;
18. estime que les obligations incombant aux autorités nationales d'informer le Parquet européen de tout comportement pouvant constituer une infraction devrait correspondre, sans aller au-delà, à celles qui s'appliquent dans l'État membre et respecter l'indépendance de ces autorités;
19. demande l'adoption de règles spéciales à l'échelle de l'Union pour harmoniser les modalités de la protection des personnes dénonçant des abus;
20. déplore que la compétence du Parquet européen ne s'étende pas aux formes de criminalité graves revêtant une dimension transfrontière, telles que la criminalité organisée; invite la Commission à procéder à une évaluation d'impact en la matière;
21. invite le Conseil à améliorer encore l'efficacité et les performances des tribunaux des divers les États membres, qui sont indispensables pour la réussite du projet de Parquet européen;
22. approuve l'idée d'intégrer le Parquet européen dans les structures décentralisées existantes en prévoyant la participation des procureurs nationaux délégués comme "conseillers spéciaux"; est conscient de la nécessité de pousser davantage la réflexion sur l'indépendance des procureurs délégués face à l'appareil judiciaire national et sur la transparence des procédures régissant leur sélection, en sorte de prévenir tout soupçon de favoritisme de la part du Parquet européen;
23. estime qu'il conviendrait de fournir de façon uniforme et efficace des formations appropriées en droit pénal de l'Union européenne aux procureurs européens délégués et à leur personnel.
24. rappelle au Conseil et à la Commission qu'il est de la plus haute importance que le Parlement, en sa qualité de colégislateur dans le domaine pénal matériel et procédural, soit étroitement associé à la procédure de création du Parquet européen et que son avis soit dûment pris en compte durant toutes les phases de la procédure; fait, à cet effet, part de son intention d'entretenir de fréquents contacts avec la Commission et le Conseil en vue d'engager une bonne coopération dans ce sens; est parfaitement conscient de la complexité de la tâche et de la nécessité de pouvoir disposer d'un temps raisonnable pour y parvenir; s'engage à faire connaître sa position, si nécessaire au moyen de nouveaux rapports intérimaires, sur l'évolution future du Parquet européen;

25. demande au Conseil de consacrer le temps nécessaire à une évaluation poussée de la proposition de la Commission plutôt que de conclure en toute hâte les négociations; souligne qu'il y a lieu d'éviter une transition prématurée vers une coopération renforcée;
26. charge son Président de demander la poursuite de l'examen de la proposition avec le Conseil;
27. fait observer au Conseil que les orientations politiques précitées sont complétées par l'annexe technique jointe à la présente résolution;
28. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

ANNEXE DE LA RÉOLUTION

Considérant 22

Amendement 1

Proposition de règlement

(22) Les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union sont souvent étroitement liées à d'autres infractions. **Dans un souci d'économie de procédure** et afin d'éviter une éventuelle violation du principe ne bis in idem, la compétence du Parquet européen devrait également couvrir les infractions que le droit interne n'érige pas techniquement en infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union lorsque **leur** éléments constitutifs sont identiques et **inextricablement** liés à ceux des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Dans ces affaires mixtes, lorsque l'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union est **prépondérante**, le Parquet européen devrait exercer ses attributions après avoir consulté les autorités compétentes de l'État membre concerné. Il conviendrait d'établir ce caractère **prépondérant** en s'appuyant sur des critères tels que les conséquences financières des infractions pour l'Union, pour les budgets nationaux, le nombre de victimes ou d'autres circonstances liées à la gravité des infractions, ou encore les peines applicables.

Amendement

(22) Les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union sont souvent étroitement liées à d'autres infractions. Afin d'éviter une éventuelle violation du principe ne bis in idem, la compétence du Parquet européen devrait également couvrir les infractions que le droit interne n'érige pas techniquement en infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union lorsque **leurs** éléments constitutifs sont identiques et liés à ceux des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Dans ces affaires mixtes, lorsque l'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union est **prédominante**, le Parquet européen devrait exercer ses attributions après avoir consulté les autorités compétentes de l'État membre concerné. Il conviendrait d'établir ce caractère **prédominant** en s'appuyant sur des critères tels que les conséquences financières des infractions pour l'Union, pour les budgets nationaux, le nombre de victimes ou d'autres circonstances liées à la gravité des infractions, ou encore les peines applicables.

Article 13

Amendement 2

Proposition de règlement

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

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

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

3. En cas de désaccord entre le Parquet européen et les autorités nationales

Amendement

1. Lorsque les infractions visées à l'article 12 sont liées à des infractions pénales autres que celles visées audit article, le Parquet européen est également compétent à l'égard de ces autres infractions pénales, ***pour autant que toutes les conditions suivantes sont remplies:***

- ***un ensemble de faits particuliers constitue simultanément des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et une ou d'autres infractions;***
- ***l'infraction ou les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union est ou sont prédominantes et l'autre ou les autres est ou sont purement accessoires; et***
- ***l'autre ou les autres infractions ne pourraient faire l'objet de poursuites et de sanction si elles n'étaient pas poursuivies et jugées dans le cadre de l'infraction ou des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.***

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

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

3. En cas de désaccord entre le Parquet européen et les autorités nationales

chargées des poursuites à propos de la compétence définie au paragraphe 1, l'autorité judiciaire nationale compétente pour statuer sur la répartition des compétences concernant les poursuites à l'échelle nationale se prononce sur la compétence accessoire.

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

chargées des poursuites à propos de la compétence définie au paragraphe 1, l'autorité judiciaire nationale compétente pour statuer sur la répartition des compétences concernant les poursuites à l'échelle nationale se prononce sur la compétence accessoire.

4. La détermination de la compétence en vertu du présent article *peut être* susceptible de recours *d'office par la juridiction du fond déterminée en vertu de l'article 27, paragraphe 4, de la proposition.*

Amendement 3

Proposition de règlement

(46) Les règles générales de transparence applicables aux organismes de l'Union devraient également s'appliquer au Parquet européen *mais seulement en ce qui concerne ses tâches administratives, de manière à ne pas compromettre de quelque façon le respect de l'exigence de confidentialité concernant son activité opérationnelle. De la même façon*, les enquêtes administratives menées par le médiateur européen devraient respecter l'obligation de confidentialité imposée au Parquet européen.

Article 27

Proposition de règlement

1. Le procureur européen et les procureurs européens délégués sont investis des mêmes pouvoirs que les procureurs nationaux dans le domaine des poursuites et de la mise en état des affaires, notamment du pouvoir de présenter des

Amendement

(46) Les règles générales de transparence applicables aux organismes de l'Union devraient également s'appliquer au Parquet européen; les enquêtes administratives menées par le médiateur européen devraient respecter l'obligation de confidentialité imposée au Parquet européen.

Amendement 4

Amendement

1. Le procureur européen et les procureurs européens délégués sont investis des mêmes pouvoirs que les procureurs nationaux dans le domaine des poursuites et de la mise en état des affaires, notamment du pouvoir de présenter des

démonstrations de culpabilité, de prendre part à l'obtention des moyens de preuve et d'exercer les voies de recours existantes.

2. Lorsque le procureur européen délégué compétent considère que l'enquête est achevée, il présente pour contrôle au procureur européen un résumé de l'affaire, accompagné d'un projet d'acte d'accusation et de la liste des éléments de preuve. S'il n'ordonne pas le classement sans suite de l'affaire en vertu de l'article 28, le procureur européen enjoint au procureur européen délégué de porter l'affaire devant la juridiction nationale compétente avec un acte d'accusation, ou de la lui renvoyer pour complément d'enquête. Le procureur européen peut également porter lui-même l'affaire devant la juridiction nationale compétente.

3. L'acte d'accusation présenté à la juridiction nationale compétente dresse la liste des éléments de preuve à produire au procès.

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

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

démonstrations de culpabilité, de prendre part à l'obtention des moyens de preuve et d'exercer les voies de recours existantes.

2. Lorsque le procureur européen délégué compétent considère que l'enquête est achevée, il présente pour contrôle au procureur européen un résumé de l'affaire, accompagné d'un projet d'acte d'accusation et de la liste des éléments de preuve. S'il n'ordonne pas le classement sans suite de l'affaire en vertu de l'article 28 ***ou si l'offre de transaction qu'il a ordonnée en vertu de l'article 29 n'a pas été acceptée***, le procureur européen enjoint au procureur européen délégué de porter l'affaire devant la juridiction nationale compétente avec un acte d'accusation, ou de la lui renvoyer pour complément d'enquête. Le procureur européen peut également porter lui-même l'affaire devant la juridiction nationale compétente.

3. L'acte d'accusation présenté à la juridiction nationale compétente dresse la liste des éléments de preuve à produire au procès.

4. La juridiction nationale compétente ***est déterminée sur la base des critères suivants dont l'ordre de priorité est fixé comme suit:***

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

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

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

Article 28

Amendement 5

Proposition de règlement

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

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

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

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

Amendement

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

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

f) l'absence de preuves pertinentes à la suite d'une enquête complète, globale et proportionnée menée par le Parquet européen.

2. Le procureur européen peut procéder au classement sans suite de l'affaire ***si*** l'infraction est un délit mineur en vertu de la législation nationale transposant la directive 2013/xx/UE relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal;

b) l'absence de preuves pertinentes.

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

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

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

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

Article 29

Amendement 6

Proposition de règlement

Amendement

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

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

3. Lorsque le suspect accepte la transaction et paie l'amende forfaitaire, le procureur européen procède au classement définitif de l'affaire et le notifie officiellement aux autorités répressives et judiciaires nationales compétentes; il en informe également les institutions, organes et organismes de l'Union concernés.

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

1. Lorsque l'affaire ***ne peut pas être*** classée sans suite ***en vertu de l'article 28 et lorsqu'une peine d'emprisonnement serait disproportionnée même si le comportement a été entièrement démontré lors du procès***, le Parquet européen peut, après réparation du préjudice, proposer au suspect de payer une amende forfaitaire qui, une fois réglée, entraîne le classement définitif de l'affaire (transaction). Si le suspect accepte, il paie l'amende forfaitaire à l'Union.

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

3. Lorsque le suspect accepte la transaction et paie l'amende forfaitaire, le procureur européen procède au classement définitif de l'affaire et le notifie officiellement aux autorités répressives et judiciaires nationales compétentes; il en informe également les institutions, organes et organismes de l'Union concernés.

contrôle juridictionnel.

Article 30

Amendement 7

Proposition de règlement

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

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

Amendement

1. Les éléments de preuve présentés par le Parquet européen à la juridiction du fond **sont admis** lorsque cette dernière considère que leur admission ne porterait pas atteinte à l'équité de la procédure ni aux droits de la défense consacrés **par** la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne **ni aux obligations contractées par les États membres au titre de l'article 6 du traité UE.**

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

Article 33

Amendement 8

Proposition de règlement

1. La personne soupçonnée et poursuivie concernée par la procédure du Parquet européen a, **conformément au droit interne**, le droit de garder le silence lorsqu'elle est interrogée sur les infractions qu'elle est soupçonnée d'avoir commises, et elle est informée qu'elle n'est pas tenue de s'auto-incriminer.

2. La personne soupçonnée et poursuivie est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie **conformément au**

Amendement

1. La personne soupçonnée et poursuivie concernée par la procédure du Parquet européen a le droit de garder le silence lorsqu'elle est interrogée sur les infractions qu'elle est soupçonnée d'avoir commises, et elle est informée qu'elle n'est pas tenue de s'auto-incriminer.

2. La personne soupçonnée et poursuivie est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie.

droit interne.

Article 34

Amendement 9

Proposition de règlement

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

Amendement

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

Article 36

Amendement 10

Proposition de règlement

1. Lorsqu'il adopte des mesures procédurales dans l'exercice de ses fonctions, le Parquet européen est considéré comme une autorité nationale **aux fins du contrôle juridictionnel**.

2. Lorsque des dispositions de droit interne sont rendues applicables par le présent règlement, ces dispositions ne sont pas considérées comme des dispositions du droit de l'Union aux fins de l'article 267 du traité.

Amendement

Aux fins du contrôle juridictionnel, le Parquet européen est considéré comme une autorité nationale **pour ce qui concerne toutes les mesures procédurales qu'il adopte dans le cadre de ses fonctions de poursuites devant les juges du fond compétents. Pour tout autre acte ou omission, le Parquet européen est considéré comme un organisme de l'Union.**

Amendement 11

Proposition de règlement

Les activités administratives du Parquet européen ***sont soumises*** aux enquêtes du médiateur européen, conformément à l'article 228 du traité.

Amendement

Le Parquet européen ***est soumis*** aux enquêtes du Médiateur européen ***dans le cadre des cas de mauvaise administration***, conformément à l'article 228 du traité.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La création d'un Parquet européen constitue une nouvelle étape dans le processus de coopération entre les États membres en matière pénale. Le Parlement européen est appelé, en pleine période d'assainissement des finances publiques, à se prononcer sur une proposition législative qui traduit l'exigence concrète des citoyens de voir que les intérêts financiers de l'Union sont protégés. Il convient par ailleurs d'apporter une réponse européenne aux cinq cents millions d'euros dont sont privés chaque année les systèmes sociaux et les services publics.

Le présent document vise – conformément aux modalités prévues dans le traité de Lisbonne – à formuler un certain nombre de suggestions et à fournir des précisions politiques sur le texte proposé par la Commission, qui sera amené à faire l'objet d'une analyse minutieuse par le Conseil. Votre rapporteur souhaite que le Parlement européen soit pleinement associé aux débats et à la définition de la proposition à l'examen et que les observations et solutions soient dûment prises en compte par le colégislateur.

Votre rapporteur fait par ailleurs observer que la coordination avec Eurojust, l'OLAF et Europol jouera un rôle utile et complémentaire dans le cadre des poursuites, et ce dans la perspective d'une coopération totale en matière pénale, tout en fédérant, au sein d'un organisme unique, le meilleur des expériences nationales et en associant, dans la mesure du possible, l'ensemble des États membres.

On estime notamment nécessaire de revoir les voies de recours pour définir la juridiction compétente, pour les infractions pénales relevant de la compétence accessoire du Parquet, pour les mesures d'enquêtes, pour l'admissibilité des preuves et pour la clôture des enquêtes.

S'agissant des garanties procédurales, il est en outre exigé le respect de plusieurs principes et droits qui renforcent la protection des suspects sans pour autant affaiblir les modalités d'examen des infractions ni le niveau de sanction.

Enfin, votre rapporteur propose une structure souple et réactive qui garantisse des normes élevées d'indépendance, d'expérience et de professionnalisme, conciliant une exigence de décision rapide, des enquêtes sérieuses et la connaissance des réalités nationales du pays où l'infraction a été commise.

18.2.2014

AVIS DE LA COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE(*)

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen
(COM(2013)0534 – C7-0000/2014 – 2013/0255(APP))

Rapporteuse pour avis: Ingeborg Gräßle

(*) Commission associée – article 50 du règlement

SUGGESTIONS

La commission du contrôle budgétaire invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les suggestions suivantes:

Recommandations

1. approuve le point de vue de la Commission selon lequel il importe de centrer le champ des compétences et le mandat du Parquet européen sur la protection des intérêts financiers de l'Union contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte au budget de l'Union, conformément à l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
2. invite le Conseil à préciser les compétences de chacun des organes qui sont chargés aujourd'hui d'assurer la protection des intérêts financiers de l'Union; estime qu'il est de la plus grande importance de définir plus finement les relations entre le Parquet européen et les autres organes en place, comme Eurojust et l'OLAF, et de délimiter clairement leurs attributions; souligne que le Parquet européen devrait tirer profit de la longue expérience que l'OLAF a acquise dans la conduite des enquêtes, sur le plan national comme à l'échelle de l'Union, dans les domaines en rapport avec la protection des intérêts financiers de l'Union, notamment celui de la corruption; est d'avis, en particulier, que le Conseil devrait apporter des éclaircissements sur la complémentarité des actions de l'OLAF et du Parquet européen dans les enquêtes "internes" et les enquêtes "externes"; relève que la Commission ne précise, dans sa proposition, ni ses relations avec le Parquet européen ni les modalités de l'accomplissement des enquêtes internes au sein des institutions de l'Union européenne; exige, à cet égard, que les fonctionnaires de l'Union européenne soient placés sur un pied d'égalité avec les autres citoyens de l'Union par la voie de

modifications de l'article 11, point a), du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne et de l'article 19 du statut des fonctionnaires de l'Union, de manière à rendre possible une action directe du Parquet européen;

3. estime qu'il convient d'analyser plus en profondeur le fonctionnement parallèle de l'OLAF, d'Eurojust et du Parquet européen afin de limiter le risque de conflits de compétences; invite le Conseil à préciser les compétences respectives de ces organes, à relever l'existence éventuelle de compétences partagées et de gaspillages de ressources, ainsi qu'à suggérer toutes solutions utiles;
4. souligne, par ailleurs, qu'il convient de faire ressortir et de préciser davantage les compétences complémentaires et auxiliaires des autorités nationales compétentes et du Parquet européen, afin de prévenir tout chevauchement, inefficace et coûteux, des actions conduites à l'un et à l'autre niveaux; demande qu'une étude soit menée à cette fin; demande au Conseil d'envisager l'instauration d'un droit d'évocation, en vertu duquel les autorités des États membres chargées de faire appliquer la loi doivent être informées par le Parquet européen des enquêtes qu'il mène et se voir accorder la possibilité d'enquêter sur des infractions pénales touchant les intérêts financiers de l'Union et d'entamer les poursuites y relatives, y compris dans des affaires où le Parquet européen n'a pas ouvert d'enquête, ou a, au terme d'une enquête, classé l'affaire sans suites;
5. juge la procédure de désignation des membres du Parquet européen, telle qu'elle est prévue dans la proposition de la Commission, non démocratique et opaque; tient à ce que le Parlement se voie reconnaître un plus grand poids dans la procédure de désignation et, en particulier, qu'il ait le droit de nommer la moitié des membres du jury chargé d'établir la liste des candidats présélectionnés; est d'avis que le souci de l'indépendance du procureur général commande de désigner celui-ci d'un commun accord entre le Parlement et le Conseil; suggère que soit inscrite dans le règlement portant création du Parquet européen une procédure formelle relative à la révocation des membres du Parquet européen; considère, à cet égard, que les dispositions figurant actuellement à l'article 8 de la proposition de la Commission sont insuffisantes;
6. approuve l'idée d'intégrer le Parquet européen dans les structures décentralisées existantes en prévoyant la participation des procureurs nationaux délégués comme "conseillers spéciaux"; juge nécessaire de pousser encore la réflexion sur l'indépendance des procureurs délégués à l'égard de l'appareil judiciaire national et sur la transparence des procédures régissant leur sélection, en sorte de prévenir tout soupçon de favoritisme de la part du Parquet européen; demande que soit conduite une étude permettant de mesurer les coûts de l'instauration du Parquet européen pour le budget de l'Union, ainsi que toute répercussion éventuelle pour les budgets nationaux; demande que cette étude mesure également les avantages de l'instauration du Parquet européen;
7. demande que soit effectuée, en raison de la probabilité que plusieurs États membres décident de ne pas adhérer à la proposition d'instituer un Parquet européen, une étude établissant quelles unités de l'OLAF et quels agents de l'Office devront être transférés au Parquet européen, et quels unités et agents resteront au service de l'OLAF; tient à ce que l'OLAF conserve les ressources nécessaires pour mener à bien les activités de lutte contre la fraude qui ne relèvent pas des missions du Parquet européen;

8. signale que l'OLAF demeurera compétent pour les États membres qui ne participeront pas au Parquet européen et estime que ces États membres devraient bénéficier d'un niveau équivalent de garanties juridictionnelles;
9. demande à la Commission, dès lors, d'incorporer, parmi les modifications du règlement relatif à l'OLAF qui résultent de la mise en place du Parquet européen, des garanties juridictionnelles suffisantes, dont la possibilité d'un contrôle juridictionnel des mesures d'enquête prises par l'OLAF;
10. demande au Conseil et à la Commission de préciser le fonctionnement et le financement du Parquet européen dans l'éventualité d'une mise en application de la proposition de la Commission au moyen d'une coopération renforcée conforme à l'article 20 et aux articles 326 à 334 du traité FUE;
11. invite le Conseil à examiner, dans l'esprit du plus profond respect de l'état de droit, les recommandations suivantes:
 - a. le Parquet européen devrait agir dans le strict respect du principe de la justice naturelle, étant rappelé, d'emblée, l'importance du principe de légalité des poursuites; le Parquet européen devrait poursuivre toute infraction présumée relevant de sa compétence au regard de critères permettant de déterminer, d'une manière transparente et objective, quelles juridictions sont compétentes;
 - b. le champ d'application matériel des compétences, en particulier de la compétence accessoire, devrait être défini de manière aussi précise que possible et sans ambiguïté afin d'assurer une application uniforme dans tous les États membres et l'exercice effectif de la mission du Parquet européen, tout en étant indissolublement lié à la protection des intérêts financiers de l'Union; à cette fin, le Parlement suggère de procéder à un examen approfondi de la définition de la compétence accessoire figurant à l'article 13 de la proposition de la Commission;
 - c. les outils d'investigation mis à la disposition du Parquet européen devraient être homogènes et conformes aux règles de droit de l'Union européenne applicables dans tout l'espace unique de liberté, de sécurité et de justice; ils devraient en outre être compatibles avec le droit de l'État membre dans lequel la procédure a été engagée;
 - d. un ensemble de règles spéciales devraient être adoptées à l'échelle de l'Union pour renforcer la protection des données et harmoniser les modalités de la protection des personnes dénonçant des abus;
 - e. les outils d'investigation particulièrement intrusifs devraient être soumis à une autorisation judiciaire des juridictions nationales compétentes, dans le respect des normes et des critères harmonisés ou rapprochés établis à l'échelle de l'Union; les décisions portant atteinte sur un mode intrusif aux libertés fondamentales des personnes devraient être susceptibles de recours devant une juridiction supérieure et, en dernier ressort, devant la Cour de justice de l'Union européenne;
 - f. l'admissibilité des preuves recueillies par le Parquet européen selon des modalités contraires au droit national, au sens du considérant 32 et de l'article 30 de la

proposition de la Commission, devrait être rejetée catégoriquement, afin d'éviter l'application parallèle de deux types différents de droit dans les États membres, de protéger les droits procéduraux des personnes concernées et de renforcer la sécurité juridique des activités du Parquet européen;

- g. le Parquet européen a besoin, pour mener efficacement ses enquêtes, de disposer d'une connaissance approfondie des régimes juridiques des pays concernés; par conséquent, la structure organisationnelle du Parquet européen devrait être conçue de telle manière que celui-ci possède dans ses services centraux une connaissance spécialisée du système juridique de chaque État membre, notamment de ses droits procéduraux et de ses droits fondamentaux; cette structure organisationnelle devrait être conforme au principe du coût le plus avantageux et avoir une incidence limitée sur le budget de l'Union européenne;
 - h. les décisions du Parquet européen quant à la compétence, au classement sans suite et à la transaction devraient être susceptibles de recours devant une juridiction supérieure et, en dernier ressort, devant la Cour de justice de l'Union européenne;
 - i. les obligations incombant aux autorités nationales d'informer le Parquet européen de tout comportement pouvant constituer une infraction relevant de sa compétence devraient correspondre, sans aller au-delà, à celles qui s'appliquent dans l'État membre et respecter l'indépendance de ces autorités;
 - j. il convient de veiller au respect du principe "ne bis in idem";
12. déplore que la proposition portant création du Parquet européen ne s'accompagne ni d'une proposition relative à la création, au titre de l'article 257 du traité FUE, d'un tribunal pénal européen en tant que tribunal spécialisé adjoint au Tribunal, ni d'une proposition relative à la création d'un cadre européen de droit procédural; demande qu'une étude soit menée à ce sujet;
13. demande l'instauration dans le budget de l'Union européenne d'une ligne destinée à financer l'octroi d'une aide judiciaire aux personnes sans ressources poursuivies par le Parquet européen;
14. souligne que toutes les activités du Parquet européen devraient concilier impératif de sécurité juridique et protection des données à caractère personnel et répondre aux normes les plus élevées en matière de droits de la défense, tout en gardant présent à l'esprit que la feuille de route sur les droits procéduraux en matière pénale n'est toujours pas achevée et qu'elle se borne à renvoyer aux systèmes juridiques nationaux pour tout ce qui concerne ces droits; demande que soit assuré, à tous les niveaux de la hiérarchie, un équilibre géographique et un équilibre entre les hommes et les femmes au sein du personnel du Parquet européen;
15. invite le Conseil à collaborer étroitement avec le Parlement au cours des négociations sur la proposition législative concernant la création d'un Parquet européen; ne doute pas que, durant ces négociations, les principes figurant dans la proposition de la Commission – qui est fondée sur une évaluation d'impact complète, y compris une analyse comparative des systèmes juridiques en vigueur et un livre vert – continueront de présider à un débat

ouvert et transparent entre les États membres et inspirent, dans un esprit constructif, la mise en place du Parquet européen;

16. demande au Conseil de consacrer le temps nécessaire à une évaluation poussée de la proposition de la Commission plutôt que de conclure en toute hâte les négociations; souligne qu'il y lieu d'éviter une transition prématurée vers une coopération renforcée;
17. invite le Conseil à améliorer encore l'efficacité et les performances des tribunaux des divers États membres, indispensables pour la réussite du projet de Parquet européen.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	18.2.2014
Résultat du vote final	+ : 21 - : 4 0 : 1
Membres présents au moment du vote final	Marta Andreasen, Inés Ayala Sender, Zigmantas Balčytis, Ryszard Czarnecki, Tamás Deutsch, Martin Ehrenhauser, Jens Geier, Gerben-Jan Gerbrandy, Ingeborg Gräßle, Rina Ronja Kari, Bogusław Liberadzki, Jan Mulder, Monika Panayotova, Crescenzo Rivellini, Paul Rübig, Petri Sarvamaa, Theodoros Skylakakis, Georgios Stavrakakis, Michael Theurer
Suppléants présents au moment du vote final	Philip Bradbourn, Karin Kadenbach, Marian-Jean Marinescu
Suppléants (art. 187, par. 2) présents au moment du vote final	Peter Jahr, Iosif Matula, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Marie-Thérèse Sanchez-Schmid

22.1.2014

AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen
(COM(2013)0534 – C7-0000/2013 – 2013/0255(APP))

Rapporteur pour avis: Alain Lamassoure

SUGGESTIONS

La commission des budgets invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les suggestions suivantes:

Considérants

- A. considérant qu'en vertu des traités, l'Union européenne et les États membres partagent la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre la fraude, et que, pour atteindre ces objectifs, une étroite coopération entre la Commission et les États membres est essentielle;
- B. considérant que, conformément à la décision 2007/436/CE, Euratom¹, du Conseil, laquelle sera bientôt remplacée par une décision du Conseil sur la proposition modifiée de la Commission sur la décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne (COM(2011)0739), les États membres sont les premiers responsables de l'exécution d'environ 80 % du budget de l'Union ainsi que de la perception des ressources propres;
- C. rappelle que la protection des intérêts financiers de l'Union est tout aussi importante au niveau de la perception des ressources de l'Union qu'au niveau des dépenses;

Recommandations

- 1. prend acte de l'idée de fonder le Parquet européen sur les structures existantes, cette solution ne devant pas générer, selon la Commission, de nouveaux coûts importants pour

¹ JO L 163 du 23.6.2007, p. 17.

l'Union ou ses États membres, étant donné que les services administratifs de l'organisme seront gérés par Eurojust et que ses ressources humaines proviendront d'entités déjà existantes, telles que l'OLAF;

2. met en doute l'argument de la rentabilité mentionné dans la proposition, étant donné que le Parquet européen, s'il veut mener à bien efficacement ses enquêtes et ses poursuites judiciaires, doit mettre en place une unité spécialisée pour chaque État membre afin de disposer de connaissances approfondies sur les cadres juridiques nationaux;
3. regrette que la proposition ne présente pas une vue d'ensemble des ressources humaines dont l'OLAF a besoin pour réaliser les importantes activités de lutte antifraude qui continuent à lui incomber dans les domaines qui ne relèveront pas de la compétence du Parquet européen;
4. craint en outre que certains États membres n'appuient pas cette approche européenne et ne s'y associent pas; met en garde contre le fait que le recours de certains États membres à la clause de renonciation aura pour conséquence la création de structures doubles et, par conséquent, une augmentation des besoins en ressources;
5. s'inquiète du fait que la proposition est fondée sur l'hypothèse que les services administratifs fournis par Eurojust n'auront aucune incidence sur les ressources financières ou humaines de cette agence décentralisée; considère dès lors que la fiche financière est de nature à induire en erreur; insiste, à cet égard, sur sa demande que la Commission présente, avant la conclusion du processus législatif, une fiche financière mise à jour tenant compte des modifications éventuelles apportées par le législateur;
6. n'a pas reçu d'indications précises lui permettant de savoir si le Parquet européen, en tant qu'organe nouvellement constitué, est concerné par les réductions de personnel prévues pour l'ensemble des institutions et organes de l'Union; fait savoir qu'il ne soutiendrait pas une telle approche;
7. estime qu'il est essentiel de créer les meilleures synergies possibles entre le Parquet européen, l'OLAF, Eurojust et les autorités compétentes des États membres et insiste sur la nécessité d'une coopération étroite permanente entre ces organismes;
8. souligne qu'il est essentiel de contrôler la légalité de toutes les mesures et actions mises en œuvre par le Parquet européen; est convaincu que seule la Cour de justice de l'Union européenne est en mesure de réaliser ces contrôles de la légalité; est cela dit pleinement conscient que la Cour doit traiter plus de 2 000 affaires pendantes et qu'elle devra donc gagner en efficacité avant de se voir confier de nouvelles affaires;
9. note avec inquiétude que la structure proposée pour le Parquet européen peut générer des chevauchements et des structures concurrentes, multiplier et diversifier les tâches ainsi que générer des problèmes spécifiques de responsabilisation, ce qui pourrait entamer sa crédibilité juridique;
10. suggère, dès lors, au vu des préoccupations juridiques susmentionnées, que la commission compétente au fond procède à la lecture de la proposition après les élections européennes afin d'associer plus étroitement les autres commissions concernées et de s'assurer non

seulement que le texte respecte le principe de subsidiarité, mais aussi que le cadre juridique proposé soit approprié d'un point de vue juridique;

11. souligne que toute décision du législateur sur la proposition de règlement doit être prise sans préjudice des décisions de l'autorité budgétaire arrêtées dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	22.1.2014
Résultat du vote final	+ : 27 - : 1 0 : 0
Membres présents au moment du vote final	Richard Ashworth, Zuzana Brzobohatá, Jean-Luc Dehaene, Isabelle Durant, José Manuel Fernandes, Věra Flasarová, Eider Gardiazábal Rubial, Salvador Garriga Polledo, Ivars Godmanis, Lucas Hartong, Monika Hohlmeier, Sidonia Elżbieta Jędrzejewska, Ivailo Kalfin, Jan Kozłowski, Alain Lamassoure, George Lyon, Jan Mulder, Juan Andrés Naranjo Escobar, Andrej Plenković, Dominique Riquet, László Surján, Helga Trüpel, Oleg Valjalo, Derek Vaughan, Angelika Werthmann
Suppléants présents au moment du vote final	Maria Da Graça Carvalho, Peter Šťastný, Georgios Stavrakakis

12.2.2014

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES JURIDIQUES

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen
(COM(2013)0534 – C7-0000/2014 – 2013/0255(APP))

Rapporteure pour avis: Evelyn Regner

SUGGESTIONS

La commission des affaires juridiques invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les suggestions suivantes:

Considérant

A. considérant que le principe de la reconnaissance mutuelle doit devenir le fondement de la coopération judiciaire en matière pénale, et être considérée comme moteur de l'intégration du droit pénal européen,

Recommandations

1. invite le Conseil, lorsqu'il examinera la proposition de la Commission, à tenir compte des recommandations suivantes:
 - i) les critères régissant la compétence accessoire du Parquet européen au titre de l'article 13 de la proposition devraient être clairement définis en amont. En particulier,
 - a) les infractions visées à l'article 13 devraient être uniquement celles prévues dans les actes législatifs de l'Union;
 - b) ces infractions devraient être considérées comme "inextricablement liées" aux infractions visées à l'article 12 lorsqu'elles contribuent à les commettre ou qu'elles sont commises pour en assurer l'impunité;

- c) la condition selon laquelle les infractions visées à l'article 12 sont prépondérantes devrait également comprendre une évaluation qualitative, et pas seulement quantitative;
 - d) la condition selon laquelle les infractions visées à l'article 13 doivent reposer sur des faits identiques devrait être supprimée, afin que la compétence accessoire couvre à la fois les cas où un même auteur commet plusieurs infractions pénales distinctes et ceux où un seul et même acte constitue une infraction à plusieurs dispositions différentes;
- ii) les relations du Parquet européen avec Eurojust et l'OLAF devraient autant que possible être régies par le règlement portant création du Parquet européen. Les accords visés aux articles 57 et 58 de la proposition devraient par conséquent ne porter que sur des arrangements pratiques;
 - iii) le Parquet européen ne devrait en aucun cas exercer sa compétence à l'égard des infractions commises avant qu'il ne devienne pleinement opérationnel. L'article 71 de la proposition devrait être modifié dans ce sens;
 - iv) afin de garantir une meilleure sécurité juridique, la détermination de la juridiction compétente doit être établie ex ante, dans le respect du principe du juge naturel. L'article 27 de la proposition doit être modifié dans ce sens;
 - vi) il convient de veiller à l'homogénéité des instruments d'enquête, afin d'éviter le choix de la législation nationale la plus permissive, et de s'assurer qu'ils sont compatibles avec les systèmes juridiques des États membres;
2. se félicite qu'au titre du régime applicable à la responsabilité non contractuelle du Parquet européen, la Cour de justice soit compétente pour connaître des litiges concernant la réparation des dommages, comme en dispose l'article 268 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; estime toutefois qu'il est problématique que deux tribunaux différents - au niveau de l'Union et au niveau national respectivement - soient compétents pour connaître des affaires de responsabilité non contractuelle du Parquet européen et des recours en annulation de ses actes de procédure, y compris ceux pouvant donner lieu à un droit à réparation des dommages;
 3. demande à la Commission de développer un cadre législatif cohérent pour le Parquet européen et Eurojust, qui reflète les différentes fonctions des deux organismes, conformément aux articles 85 et 86 du traité FUE;
 4. recommande que, conformément à l'article 86, paragraphe 1, du traité FUE, en vertu duquel le Conseil peut instituer un Parquet européen "à partir d'Eurojust", la Commission envisage un simple transfert de ressources financières de l'OLAF vers le Parquet européen, et que le Parquet européen tire profit des connaissances d'expert et de la valeur ajoutée du personnel d'Eurojust;
 5. demande instamment à la Commission, dans le cas d'une non-participation ou d'une coopération renforcée de certains États membres, établie conformément à l'article 86, paragraphe 1, du traité FUE, de présenter des propositions appropriées afin de réglementer la coopération judiciaire entre les États membres participants et non participants, avec une

attention particulière pour les affaires portant sur des délits transfrontaliers, ou celles dont les auteurs sont basés dans des États membres non participants;

6. regrette – au vu des expériences actuelles de la reconnaissance mutuelle –, le fait qu'il est peu probable que les États membres se déclarent prêts à reconnaître et à accepter en tant que preuves, des éléments qui auront été rassemblés dans d'autres États membres selon des critères sensiblement différents; fait observer que la divergence entre les législations nationales des États membres est particulièrement frappante au niveau des techniques spéciales d'enquête, étant donné qu'il arrive fréquemment qu'une technique donnée soit strictement réglementée dans certains États membres alors qu'elle ne l'est pas du tout dans d'autres;
7. est d'avis que le Parquet européen pourrait rejoindre le collège d'Eurojust en tant que membre supplémentaire lorsque des questions concernant la protection des intérêts financiers sont examinées;
8. estime que le champ d'application du droit procédural national doit être examiné avec prudence et, le cas échéant, restreint, car une géométrie variable de la compétence du Parquet européen compromettrait son efficacité, encouragerait le choix de la législation nationale la plus permissive et porterait atteinte aux droits de la personne suspectée ou accusée;
9. estime qu'il conviendrait de fournir de façon uniforme et efficace des formations appropriées en droit pénal de l'Union européenne aux procureurs européens délégués et à leur personnel;
10. se félicite des formations juridiques pour avocats organisées conjointement par la European Criminal Bar Association (ECBA) et l'Académie de droit européen (ERA) et encourage les cours personnalisés afin d'améliorer la qualité de la défense dans les procédures pénales engagées par le Parquet européen.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	11.2.2014
Résultat du vote final	+ : 19 - : 4 0 : 0
Membres présents au moment du vote final	Raffaele Baldassarre, Sebastian Valentin Bodu, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Alexandra Thein, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka
Suppléants présents au moment du vote final	Eva Lichtenberger, Angelika Niebler, József Szájer, Axel Voss
Suppléants (art. 187, par. 2) présents au moment du vote final	Sylvie Guillaume, Jan Mulder, Jaroslav Paška

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	20.2.2014
Résultat du vote final	+: 34 -: 7 0: 1
Membres présents au moment du vote final	Jan Philipp Albrecht, Edit Bauer, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Salvatore Caronna, Philip Claeys, Carlos Coelho, Ioan Enciu, Frank Engel, Kinga Gál, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Svetoslav Hristov Malinov, Véronique Mathieu Houillon, Anthea McIntyre, Louis Michel, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Renate Sommer, Wim van de Camp, Axel Voss, Renate Weber, Cecilia Wikström, Janusz Wojciechowski, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra
Suppléants présents au moment du vote final	Michael Cashman, Cornelis de Jong, Mariya Gabriel, Franziska Keller, Jean Lambert, Marian-Jean Marinescu, Juan Andrés Naranjo Escobar, Salvador Sedó i Alabart
Suppléants (art. 187, par. 2) présents au moment du vote final	Zdravka Bušić, Ingeborg Gräßle, Constanze Angela Krehl