



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

RB

P.V. AEDCI 06
P.V. J 06

**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense,
de la Coopération et de l'Immigration**

et

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 03 février 2014

Ordre du jour :

1. Information sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen
Documents de référence:

COM(2013)532 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. Mieux protéger les intérêts financiers de l'Union: instituer le Parquet européen et réformer Eurojust

COM(2013)533 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. Améliorer la gouvernance de l'OLAF et renforcer les garanties procédurales dans le cadre des enquêtes: une approche graduelle destinée à accompagner la création du Parquet européen

COM(2013)534 Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen
SWD(2013)274 Impact Assessment
SWD(2013)275 Résumé de l'analyse d'impact

COM(2013)535 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust)
2. *Uniquement pour les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration:*
Dossiers européens:
- adoption de la liste des documents transmis entre le 25 et le 31 janvier 2014
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, M. Gilles Baum (remplaçant Mme Lydie Polfer), M. Eugène Berger, M. Yves Cruchten, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Luc Frieden, M. Gusty Graas, M. Jean-Claude Juncker, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Gilles Baum (remplaçant Mme Lydie Polfer), Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, membres de la Commission juridique

M. Raoul Ueberecken, Conseiller Justice et Affaires intérieures auprès de la Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'Union européenne

Mme Rita Brors, Administration parlementaire

Excusés : Mme Cécile Hemmen, Mme Lydie Polfer, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. Léon Gloden, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, membres de la Commission juridique

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration
Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission juridique

*

1. **Information sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen**

Documents de référence:

COM(2013)532 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. Mieux protéger les intérêts financiers de l'Union: instituer le Parquet européen et réformer Eurojust

COM(2013)533 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions. Améliorer la gouvernance de l'OLAF et renforcer les garanties procédurales dans le cadre des enquêtes: une approche graduelle destinée à accompagner la création du Parquet européen

COM(2013)534 Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen
SWD(2013)274 Impact Assessment
SWD(2013)275 Résumé de l'analyse d'impact

COM(2013)535 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust)

Le Président de la commission explique que les deux propositions de règlement étaient soumis au contrôle de la subsidiarité au moment où la Chambre des Députés respectivement la Commission des Affaires étrangères et européennes étaient dissoutes. Il informe en outre que le membre luxembourgeois d'Eurojust M. Carlos Zeyen a pris sa retraite et a été remplacé par M. Olivier Lenert depuis octobre 2013.

Le membre de la Représentation permanente du Grand-Duché de Luxembourg à Bruxelles informe sur :

- le contenu de la proposition de règlement portant création du Parquet européen et de la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust),
- la procédure et
- l'état des discussions au niveau européen.

La création d'un Parquet européen est prévue dans l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le champ d'action sera limité à la poursuite de fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, mais pourra s'étendre, dans une deuxième phase, aux fraudes graves ayant une dimension transfrontière. La définition exacte des fraudes portant atteinte aux intérêts financiers fait l'objet d'un projet de directive en cours de procédure¹. Il n'est pas prévu de créer une instance juridictionnelle spéciale, les affaires étant traitées devant les instances nationales suite à l'enquête menée par le Parquet européen.

La Commission européenne propose une hiérarchisation claire avec un Procureur européen à la tête. Le Procureur européen est nommé selon une procédure qui s'est inspirée de celle des juges à la Cour de Justice européenne. Il est assisté par des Procureurs européens adjoints délégués par les Etats membres. Des structures nationales peuvent assumer une compétence accessoire si la fraude contre les intérêts financiers de l'Union européenne est accompagnée d'un ou de plusieurs autres délits. La disposition que le Procureur européen puisse lui-même mener l'enquête sans impliquer un Procureur délégué donne lieu à des divergences de vues.

Une harmonisation du droit procédural proprement dite n'est pas prévue. Les enquêtes du Parquet européen se font au niveau national selon un catalogue de 20 mesures d'enquête qui doivent être introduites dans le droit national au besoin des enquêtes contre les fraudes contre les intérêts financiers de l'Union européenne. La proposition contient des dispositions concernant la reconnaissance mutuelle des preuves, les garanties procédurales et la protection des données. Le Contrôleur européen de la protection des données aura compétence du Parquet européen.

L'article 86 TFUE disposant que le Parquet européen est constitué « à partir d'Eurojust », la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) prévoit

¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (COM(2012)363 final) du 11 juillet 2012

un appui administratif et matériel pour le Parquet européen. La réforme d'Eurojust prévoit notamment une distinction nette entre les volets opérationnel et administratif.

La procédure législative

La proposition de règlement portant création du Parquet européen a été présentée en juillet 2013. Les groupes de travail du Conseil ont entamé leurs travaux en octobre 2013 en analysant d'abord les grandes lignes politiques.

La procédure du contrôle de la subsidiarité par les Parlements nationaux a eu comme résultat que 14 chambres parlementaires de 11 pays² ont émis un « carton jaune », ce qui a obligé la Commission européenne à procéder à une révision de la proposition. Un mois plus tard, la Commission européenne a émis une Communication informant que le texte de la proposition restera inchangé. Les questions concernant la structure et les compétences du Parquet européen soulevées par les chambres parlementaires dans leurs avis seront thématiques au cours des négociations. Le règlement sera adopté selon une procédure spéciale définie par l'article 86 TFUE et se basant sur la coopération renforcée. Le Danemark, la Grande Bretagne et l'Irlande, Etats membres disposant d'un opt-out en la matière JAI, ne participeront pas au Parquet européen.

La procédure prévoit qu'en absence d'unanimité au Conseil, un groupe composé d'au moins neuf Etats membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue et le Conseil européen a un délai de quatre mois pour renvoyer le dossier pour adoption au Conseil. Cette procédure spéciale qui permet une coopération renforcée accélérée est sujet à plusieurs questionnements. Il se pose notamment la question de savoir si des Etats membres voulant participer au Parquet européen se coordonnent pour déclencher directement la coopération renforcée ou si par contre, une analyse du texte et des amendements se fera au Conseil pour constater d'abord l'absence d'unanimité. Les discussions procédurales sont en cours.

Les négociations portent aussi sur des questions de la structure du Parquet européen, certains Etats membres ayant proposé d'instaurer un Collège de Procureurs au lieu d'un Procureur européen.

La question du siège

Le Protocole 6 du Traité de Lisbonne fait référence à une décision de 1965 selon laquelle les organismes juridictionnels de l'Union européenne seront installés au Luxembourg. Le Conseil européen de Laeken a retenu en 2001 que La Haye sera le siège d'Eurojust, mais a introduit un renvoi à la décision de 1965 pour le futur Procureur européen. Cette décision a été reprise formellement par le Conseil européen en 2003. Le considérant 49 de la proposition mentionne que les Etats membres ont déterminé le siège du futur Parquet européen. Or, certains Etats membres se prononcent pour La Haye comme siège du Parquet européen en se basant sur la formulation que le Parquet européen soit créé « à partir d'Eurojust ». La question du siège doit être décidée à l'unanimité.

² Chypre, République tchèque, France, Hongrie, Irlande, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Suède et Royaume Uni

Débat

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

Les interprétations du texte du Traité en ce qui concerne la procédure de la coopération renforcée sont divergentes. On peut déjà constater qu'il y a une absence d'unanimité sur la proposition portant création du Parquet européen. Certains Etats membres préconisent qu'il faut d'abord essayer d'obtenir l'unanimité par le biais d'amendements au projet, tandis que d'autres souhaitent agir dès que neuf Etats membres se déclarent d'accord. Les discussions sont en cours et n'aboutiront probablement pas avant la fin 2015. Si neuf Etats membres se mettent d'accord de saisir le Conseil européen d'une décision sur la coopération renforcée, le Conseil européen a quatre mois pour réagir. S'il n'y a pas de consensus sur un texte amendé endéans ce délai, les neuf Etats membres peuvent entrer en coopération renforcée. Les dispositions prises engagent alors uniquement les neuf Etats membres concernés, mais la possibilité d'y adhérer restera ouverte aux autres. Le déclenchement précoce de la coopération renforcée de neuf Etats membres au moins n'est peut-être pas la meilleure solution car, s'agissant de fraudes contre les intérêts financiers de l'Union européenne, il est souhaitable qu'un maximum d'Etats membres adhère au Parquet européen.

Une extension des compétences du Parquet européen sur des délits transfrontières est possible selon le paragraphe (4) de l'article 86 TFUE. Cette décision devant être prise à l'unanimité, il se pose la question de savoir si l'unanimité de tous les Etats membres est requise ou si par contre l'unanimité des Etats membres ayant adhéré au Parquet européen est suffisante.

S'agissant d'une matière délicate soulevant des questions de souveraineté nationale, une panoplie de questions de procédure se posera lors des poursuites de délits par le Parquet européen. L'article 13 de la proposition portant création du Parquet européen confère au Parquet européen la compétence accessoire pour des infractions liées inextricablement à la fraude contre les intérêts financiers de l'Union européenne. Si cette fraude n'est pas l'élément principal, la compétence des structures nationales est donnée. En pratique, la détermination des infractions principales respectivement accessoires sera matière à interprétation. La proposition prévoit en principe des garanties procédurales qui seront détaillées dans différentes directives européennes déjà en vigueur respectivement en voie de transposition en droit national.

Il faudra clarifier de quelle manière l'indépendance du Parquet européen sera garantie et à qui incombera la compétence du contrôle du Parquet européen, le contrôle juridictionnel des actes du Parquet européen étant considéré comme acte national. Les structures du Parquet européen diffèrent sensiblement des systèmes français et luxembourgeois qui confèrent un rôle important au juge d'instruction. Tous ces sujets font actuellement l'objet des négociations. Le contrôle politique du Parquet européen sera assuré par le Parlement européen.

Le mandat du Procureur européen sera d'une durée de huit ans non renouvelable. La nomination se fera sur appel à candidature. La décision sera prise par le Conseil avec l'accord du Parlement européen. Les Procureurs délégués sont en principe des Procureurs nationaux. Chaque Etat membre peut introduire une liste de trois candidats. Les Procureurs délégués sont nommés par le Procureur européen. Il est prévu que les Procureurs délégués soient

rémunérés pour leurs services rendus dans l'intérêt de l'Union européenne.

Il faudra analyser dans quelle mesure le catalogue des méthodes d'enquête du Parquet européen est compatible avec la législation d'instruction pénale en vigueur au Luxembourg, certaines mesures comme p. ex. la surveillance de lieux non publics allant très loin. D'autres mesures dépendent de l'interprétation du texte.

Vu que la Commission européenne maintient le texte de la proposition bien que 14 chambres parlementaires aient émis un avis motivé et ainsi aient déclenché la procédure du « carton jaune », la question de l'impact du contrôle de la subsidiarité se pose. Cette problématique est par ailleurs thématifiée dans le « Bulletin de Bruxelles » du Représentant de la Chambre des Députés auprès des institutions européennes. Il est proposé d'inviter le Commissaire européen Maros Sefkovic pour discuter des questions institutionnelles. Un membre de la commission propose d'inviter M. Robert Badinter, expert en droit comparé, pour être informé sur l'étendue et le champ d'application du Parquet européen.

Il s'avère que le gouvernement précédent a soutenu l'idée de la création d'un Parquet européen et l'extension des compétences aux délits importants transfrontiers. L'ancien Ministre de la Justice est d'avis qu'à la longue, la création d'une structure commune efficace est inévitable pour combattre la criminalité transfrontière et que l'instauration d'un Code pénal européen pourra s'avérer nécessaire.

Il est retenu que le dossier « Parquet européen » fera l'objet de futures réunions pour connaître la position du Ministre de la Justice avant respectivement après les Conseils respectifs.

2. *Uniquement pour les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration:*
Dossiers européens:

- adoption de la liste des documents transmis entre le 25 et le 31 janvier 2014

La liste des documents est adoptée.

3. Divers

Le Bureau de la Chambre des Députés a autorisé la participation d'un membre de la majorité et d'un membre de l'opposition parmi les membres de la commission à la Conférence organisée par l'Agence européenne de Défense le 27 mars 2014 à Bruxelles. M. Marc Angel est intéressé à y participer.

La commission convient d'accepter l'invitation de S.E.M. l'Ambassadeur de la République de France à un déjeuner dont la date reste à fixer, la participation ou non étant laissé au gré de chaque membre.

Luxembourg, le 5 février 2014

La secrétaire,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires
étrangères et européennes, de la Défense,
de la Coopération et de l'Immigration,
Marc Angel

La Présidente de la Commission juridique,
Viviane Loschetter