MICAF
Mission interministérielle de coordination anti-fraude

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale du Trésor

EPPO
EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Arrangement de travail relatif au signalement de soupçons de comportements délictueux relevant de la compétence du Parquet européen dans le cadre de la mise en œuvre du Plan National de Relance et de Résilience (PNRR)

La Direction générale du Trésor – pôle PNRR, sise Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, 139 rue de Bercy, 75572 Paris Cedex 12, représentée par sa directrice générale adjointe, Mme Muriel LACOUE-LABARTHE ;

Et

La Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), sise 23 avenue d'Italie 75013 PARIS, représentée par son chef, M. Éric BELFAYOL, d'une part ;

Et le Parquet européen, sis 11, Avenue John F. Kennedy, L-1855, LUXEMBOURG, représenté par Frédéric BAAB, procureur européen, par délégation de la Cheffe du Parquet européen, Laura Codruta KÖVESI, d'autre part ;

Collectivement dénommés ci-après "Les Parties" ;

Sont convenus de ce qui suit :

PREAMBULE

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ARRANGEMENT DE TRAVAIL

1. Conformément aux dispositions de l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), il incombe conjointement aux autorités nationales et aux institutions de l'Union Européenne (UE) de combattre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Cette responsabilité partagée implique d'adapter et de renforcer en permanence leurs actions et méthodes en matière de lutte contre la fraude.

2. S'inscrivant dans le cadre d'une réponse globale, la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR) vise à atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 et à rendre les économies et les sociétés européennes plus durables, plus résilientes et mieux préparées aux défis posés par les transitions écologique et numérique et aux possibilités qu'elles offrent.

3. Elle permet à l'UE de lever des fonds pour aider les États membres à mettre en œuvre des réformes et des investissements conformes aux priorités de l'UE. À cette fin, elle met à disposition 723,8 milliards d'euros (en prix courants) sous la forme de prêts (385,8 milliards d'euros) et de subventions (338 milliards d'euros).

4. En France, le Plan National de Relance et de Résilience (PNRR) adopté par le Conseil de l'Union européenne le 13 juillet 2021 et mis à jour par la décision d'exécution du Conseil du 17 juillet 2023 présente les investissements pour lesquels la France sollicite un financement européen à hauteur d'environ 40 milliards d'euros. La mise en œuvre des investissements inclus dans le PNRR, qui se concrétise par la réalisation d'engagements prédéfinis, permet d'obtenir le remboursement des dépenses nationales engagées à cet effet. Les fonds de la FRR seront versés jusqu'en 2026 en fonction de la concrétisation des mesures incluses dans le PNRR.

5. Le pôle PNRR de la direction générale du Trésor du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique est désigné autorité de coordination nationale du plan national de relance et de résilience par la circulaire n° 6369-SG de la Première ministre du 5 août 2022. Il veille particulièrement à l'existence de dispositions garantissant la traçabilité des financements européens ainsi qu'à la conservation par les autorités délégataires de gestion en charge de la mise en oeuvre des mesures du PNRR des informations afférentes aux opérations retenues au titre de la FRR, notamment à des fins d'enquête pénale en cas de soupçon de fraude.

6. La stratégie nationale anti-fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne adoptée sous l'égide de la MICAF le 4 février 2022 à la suite d'une concertation à laquelle le Parquet européen a été associé, prévoit d'assurer une veille sur les fraudes émergentes impliquant tous les acteurs engagés dans la gestion des nouveaux fonds mobilisés par l'Union européenne dans le cadre de la Facilité pour la Reprise et la Résilience.

7. Le Parquet européen exerce sa compétence matérielle sur les infractions commises dans le cadre de l'engagement des fonds de la Facilité pour la Reprise et la Résilience, conformément aux articles 22, paragraphe 1 et 25 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.

8. Le présent arrangement de travail vise à faciliter le signalement au Parquet européen de tous les souçons de comportements délictueux détectés au cours des procédures administratives de contrôle et à coordonner l'action des administrations concernées avec celle du Parquet européen. Il fixe également les modalités du retour d'information effectué par le Parquet européen sur les suites données aux signalements, conformément aux dispositions du code de procédure pénale et du règlement européen (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

9. L'arrangement de travail prévoit à cet effet la mise en place d'échanges réguliers sur la typologie des comportements délictueux et la cartographie des risques identifiés dans le cadre de la mise en œuvre du PNRR au sein d'un groupe de travail animé par la MICAF.

10. Il vise enfin à soutenir les efforts des administrations nationales en vue de détecter la fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne par la mise à disposition d'une offre de formation adaptée.

PREMIERE PARTIE

LE PLAN NATIONAL DE RELANCE ET DE RESILIENCE ET SA MISE EN ŒUVRE EN FRANCE

Article 1er - Le Plan national de Relance et de Résilience (PNRR)

En application de l'article 17 (2) du Règlement 2021/241 relatif à la Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR), seules les mesures du PNRR ayant débuté à compter du 1er février 2020 sont éligibles à un financement par la FRR. Le plan national de relance et de résilience présente les investissements pour lesquels la France pourra recevoir environ 40Md€ de subventions au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience. L'intégralité des investissements du plan national de relance et de résilience sont préfinancés au niveau national. Les subventions reçues au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience constituent ainsi des remboursements.

Article 2 - Rôle du pôle PNRR de la direction générale du Trésor

Le pôle PNRR de la direction générale du Trésor du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique est l'autorité de coordination nationale du plan national de relance et de résilience (cf. circulaire du 5 août 2022 relative à la mise en œuvre et suivi des mesures du plan national de relance et de résilience). Il s'assure de la mise en place par les ministères chargés de la mise en œuvre des mesures du PNRR de procédures de collecte et stockage des données de suivi dans le cadre de l'examen des descriptifs de système de gestion et de contrôle (DSGC) des mesures attachées à chaque demande de paiement annuelle.

Les DSGC sont des supports standardisés contenant l'ensemble des informations nécessaires à l'évaluation de la capacité des autorités chargées de la mise en œuvre de ces mesures à remplir les exigences contenues dans les articles 22 et 34 du règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

Le pôle PNRR s'assure que les DSGC transmis à la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), l'autorité d'audit nationale de la FRR, remplissent ces conditions, à charge pour cette dernière de procéder aux tests et analyses requis pour donner une assurance raisonnable quant au respect des normes réglementaires applicables.

Dans ce cadre, le pôle PNRR veille particulièrement à la mise en place par les autorités délégataires de gestion de dispositions garantissant la traçabilité des financements européens ainsi qu'à la disponibilité des informations afférentes aux opérations retenues au titre de la FRR à des fins de contrôle ou d'enquête en cas de fraude avérée.

Article 3 - Systèmes de gestion et de contrôle interne

Chaque autorité délégataire de gestion établit un descriptif de son système de gestion et de contrôle interne (DSGC).

Ce document précise en particulier les procédures de contrôle interne existantes pour prévenir et corriger les risques de fraude, de corruption et de conflits d'intérêt et procéder à une notification en cas de soupçon.

Les DSGC sont vérifiés par le pôle PNRR, puis transmis à la CICC qui établit un résumé annuel des audits à destination de la Commission.

Article 4 – Points de contact du parquet européen sur la FRR

Le pôle PNRR se tient à la disposition du parquet européen pour répondre à d'éventuelles interrogations sur le financement de mesures via la Facilité pour la reprise et la résilience. Par ailleurs, des référents ministériels sont désignés pour chaque secteur d'intervention des mesures du PNRR. Les référents ministériels, en lien avec les autorités délégataires de gestion, sont les interlocuteurs des procureurs européens délégués pour toute question relative au cadre juridique et technique applicable à la mise en œuvre des mesures du PNRR et à leur refinancement par la FRR.

Article 5 – Cartographie des mesures du PNRR refinancées par la FRR

La cartographie des mesures du PNRR financées par la FRR est incluse dans les documents publics du PNRR qui précisent les administrations en charge de la mise en œuvre des mesures.

DEUXIEME PARTIE

LE SIGNALEMENT DES SOUPÇONS DE COMPORTEMENTS DELICTUEUX AU PARQUET EUROPEEN EN FRANCE

Article 6 – Obligation de signalement

L'article 24 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017, mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, dispose que les autorités nationales sont tenues d'informer « sans retard indu » le Parquet européen de « tout comportement délictueux à l'égard duquel celui-ci pourrait exercer sa compétence ».

La compétence matérielle du Parquet européen s'étend à tout comportement délictueux commis dans le cadre des mesures du PNRR refinancées par la Facilité pour la Reprise et la Résilience.

Conformément aux précisions du considérant 51 du préambule dudit règlement, l'obligation d'informer le Parquet européen s'applique en cas de soupçons d'infraction relevant de sa compétence.

Pour l'application de ces dispositions en droit français, les articles 696-111 et D. 47-1-35 du code de procédure pénale précisent les modalités de signalement au Parquet européen sur le

fondement du second alinéa de l'article 40 du même code. Celui-ci fait obligation à toute autorité ou tout agent public de dénoncer au procureur de la République « sans délai » les crimes ou délits dont il acquiert la connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Ces dispositions enjoignent ainsi aux autorités nationales d'adresser sans retard indu et directement aux procureurs européens délégués en poste en France leurs signalements relatifs aux soupçons d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Article 7 - Transmission des signalements sans retard indu

Le paragraphe 1 de l'article 24 du règlement (UE) 2017/1939 prévoit que les autorités nationales signalent sans retard indu les comportements délictueux susceptibles d'entrer dans la compétence du Parquet européen. Le second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, auquel renvoie l'article 696-111 du même code, fait obligation de dénoncer au procureur de la République « sans délai » les crimes ou délits.

La révélation doit intervenir dès lors que l'autorité nationale compétente a acquis la conviction suffisante qu'il existe des raisons plausibles de soupçonner un ou des comportements délictueux, dans la limite des investigations qu'elle peut mener à son niveau.

Le signalement pourra, le cas échéant, être précédé d'échanges informels avec les procureurs européens délégués, joignables à l'adresse de courriel : permanence.dpef@justice.fr.

Compte tenu des règles de prescription en matière pénale, il est nécessaire d'effectuer le signalement dès la découverte des faits, sans attendre la fin de la procédure administrative d'instruction, de gestion, de contrôle ou d'audit, afin de permettre l'engagement rapide d'une éventuelle procédure judiciaire. Celle-ci est alors conduite, le cas échéant, parallèlement aux procédures administratives de contrôle ou de recouvrement.

A titre d'illustration, peuvent revêtir une qualification pénale des faits portant notamment atteinte :

- aux biens (par exemple, escroquerie, abus de confiance, détournement ou soustraction de fonds publics, etc.) ;
- aux marchés publics (favoritisme) ;
- à la confiance publique (notamment corruption, prise illégale d'intérêts, faux documents en écriture privée, faux administratif, etc.) ;
- à l'ordre public économique (blanchiment, non-justification de ressources, exercice illégal de profession réglementée, présentation de comptes annuels infidèles, etc.).

Article 8 - Transmission directe des signalements

Tout service ou agent accomplissant ses fonctions dans la mise en œuvre des mesures du PNRR, qui acquiert la conviction de l'existence d'un soupçon de comportement délictueux susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de l'UE est invité à transmettre directement un signalement au Parquet européen en France.

En vertu de l'article D. 47-1-35 du code de procédure pénale, une copie pour information est adressée au procureur territorialement compétent, ainsi que, lorsque les infractions entrent dans leur champ de compétence, au procureur de la République financier et au procureur de la République près la juridiction interrégionale spécialisée en matière économique et financière.

Les autorités de tutelle et référents ministériels pour la gestion du PNRR en sont informés.

Les référents ministériels portent cette information à la connaissance de l'autorité de coordination nationale du PNRR (pôle PNRR de la Direction générale du Trésor) et du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

La transmission d'un signalement au Parquet européen ne fait pas obstacle à la dénonciation d'irrégularités à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), pour autant que l'un et l'autre soient dûment informés de ces démarches parallèles. Quoi qu'il en soit, lorsque le Parquet européen mène une enquête pénale conformément au présent règlement, l'OLAF n'ouvre pas d'enquête administrative parallèle sur les mêmes faits[1].

Article 9 – Forme des signalements

Une trame de signalement est jointe au présent arrangement de travail.

Tout signalement prend la forme d'un courrier, transmis par courriel et doublé d'un envoi postal aux procureurs européens délégués en France :

Par courriel : permanence.dpef@justice.fr

Par voie postale : Parquet européen en France / Cour d'appel de Paris
34 Quai des Orfèvres
75055 PARIS CEDEX 01
FRANCE

Le signalement peut être enrichi par tout renseignement disponible permettant d'éclairer les faits.

La forme et le contenu du signalement doivent faciliter l'appréciation des faits par le Parquet européen. Conformément aux prescriptions de l'article D. 47-1-37 du code de procédure pénale, le signalement mentionne :

- l'identification de la ou des personnes concernées ou susceptibles d'être impliquées, qu'il s'agisse de personnes physiques (avec date et lieu de naissance, adresse, référence à des pièces d'identité et éventuel numéro SIRET) ou morales (avec raison sociale exacte, adresse du siège social et numéro d'enregistrement au registre du commerce et des sociétés) ;
- la synthèse objective et circonstanciée des faits : date ou période des faits, lieux supposés de leur commission, description factuelle des éléments découverts, constatations effectuées et leur contexte, identification des victimes potentielles ;
- la nature des fonds européens susceptibles d'être impactés et le montant estimé du préjudice financier, même approximatif ou non définitif ;
- l'identification de l'auteur du signalement et ses coordonnées (courriel, téléphone, service) ;
- la liste des éventuelles pièces jointes (copie de devis, factures, déclarations, documents justificatifs, etc.) ;

[1] Article 101§2 du Règlement 2017-1939

- l'existence éventuelle d'éléments pouvant constituer une infraction connexe (dans les conditions prévues à l'article D. 47-1-34 du code de procédure pénale).

Les textes applicables n'obligent pas les autorités compétentes qui signalent des soupçons de comportements délictueux au Parquet européen à préciser la qualification pénale applicable aux faits.

Article 10 – Accompagnement pratique

L'article 5 du règlement (UE) 2017/1939 dispose que les autorités nationales compétentes prêtent au Parquet européen une assistance et un soutien actifs, ajoutant que tout acte, politique ou procédure mené au titre du règlement est guidé par le principe de coopération loyale[2].

Conformément au paragraphe 14 du préambule dudit règlement, eu égard au principe de coopération loyale, le Parquet européen et les autorités nationales compétentes s'informent mutuellement et coopèrent afin de lutter efficacement contre les infractions relevant de la compétence du Parquet européen.

Les procureurs européens délégués en poste en France se tiennent à la disposition des autorités de gestion et des référents ministériels pour toute question pratique relative au contenu, à la forme ou à la transmission des signalements.

Un manuel pratique d'aide aux signalements, rédigé par les procureurs européens délégués, est joint au présent arrangement de travail.

Article 11 - Informations sur les suites données aux signalements par le Parquet européen

Le Parquet européen informe en retour les autorités nationales compétentes des suites données à leurs signalements.

Le règlement européen (EU) 2017/1939 instituant le Parquet européen, le code de procédure pénale et les directives internes du Collège du Parquet européen imposent au procureur européen délégué certaines obligations à l'égard des autorités nationales qui l'ont renseigné :

- le devoir d'informer des suites immédiates données au signalement après sa vérification : ouverture d'enquête (article. 26§7 du règlement) ; absence d'ouverture d'enquête (article 24§7 du règlement) ;

- lorsque le Parquet européen est compétent pour les faits signalés conformément à l'article 22, paragraphe 3, ou lorsque le Parquet européen exerce une compétence à l'égard d'infractions visées à l'article 3, paragraphe 2, points a) et b), de la directive (UE) 2017/1371 et que le préjudice causé ou susceptible d'être causé aux intérêts financiers de l'Union n'excède pas le préjudice causé ou susceptible d'être causé aux intérets financiers nationaux, l'obligation de consultation des autorités nationales avant classement d'une affaire et d'information après classement (article 39 du règlement) ;

[2] Article 4§3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) : « En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités »

- s''il vient à la connaissance du Parquet européen qu'uneinfraction pénale ne relevant pas de sa compétence pourrait avoir été commise, l'obligation de transmettre les informations reçues aux autorités nationales compétentes (article 24§8 du règlement) ;
- l'envoi d'un avis à victime, en cours ou en fin de procédure selon le cadre procédural applicable (articles 10-2 et 80-3 du code de procédure pénale) ;
- la communication de l'avis d'audience en cas de poursuite judiciaire du prévenu devant le tribunal correctionnel ou d'éventuelles mesures alternatives aux poursuites (article 40-2 du code de procédure pénale).

Conformément à l'article D. 47-1-41 du code de procédure pénale, tous les signalements, avis et informations adressés ou transmis par les procureurs européens délégués peuvent être établis ou convertis sous format numérique et communiqués par voie électronique. Pour la communication électronique, il sera préféré par les autorités nationales compétentes l'usage de messageries structurelles ou fonctionnelles.

TROISIEME PARTIE

SUIVI ET ACTIONS DE FORMATION

Article 12 – Mise en place d'un groupe de travail dédié

Un groupe de travail dédié aux fraudes émergentes dans le cadre du PNRR, animé par la MICAF, est mis en place afin de permettre des échanges réguliers entre les autorités de gestion, de contrôle et d'audit des mesures du PNRR et le Parquet européen, notamment sur les risques de fraude identifiés et les stratégies d'action envisageables.

Ce groupe se réunit au moins trois fois par an.

Ces échanges ont notamment vocation à réaliser une cartographie des risques de fraude, laquelle pourra servir aux autorités nationales compétentes chargées de la bonne gestion des fonds européens délégués et de la lutte contre les fraudes.

Le groupe de travail doit également faciliter les échanges interinstitutionnels et les bonnes pratiques entre acteurs engagés dans la lutte contre les fraudes préjudiciables aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Article 13 – Suivi de la mise en œuvre de l'arrangement de travail

Dans le cadre du groupe de travail dédié, et sans préjudice des obligations de confidentialité prévues par le règlement (UE) 2017/1939 ou de lois spéciales, les signataires du présent arrangement de travail assurent un suivi des actions engagées portant notamment sur :

- les transmissions de signalement au Parquet européen ;
- les retours d'informations par le Parquet européen suite à un signalement ;
- l'identification des risques ;
- l'adaptation de l'offre de formation en matière de fraude aux intérêts financiers de l'UE.

Article 14 – Actions de formation et de sensibilisation

Les agents chargés de la lutte contre la fraude aux fonds du PNRR ont accès aux formations continues inscrites au catalogue consolidé par la MICAF en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques.

Ils ont en particulier accès à deux actions de formation directement dédiées aux fraudes au budget de l'UE :

- la formation « lutte contre la fraude aux intérêts financiers européens » proposée par la MICAF ;
- la formation « fraude aux intérêts financiers de l'Union européenne : travailler avec le Parquet européen » dispensée par le Parquet européen.

L'offre de formation pourra évoluer et s'adapter aux besoins des agents et administrations engagés dans la lutte contre les fraudes aux intérêts financiers de l'Union Européenne.

QUATRIEME PARTIE

DISPOSITIONS FINALES

Article 15 - Protection des données personnelles

1. En ce qui concerne la protection des données à caractère personnel, les parties au présent arrangement appliquent leur cadre juridique respectif.

2. Les parties coopèrent et s'informent mutuellement de manière appropriée dans l'exécution de leurs obligations respectives. Cela inclut spécifiquement de :

- S'informer mutuellement en cas de violation de données personnelles se produisant en relation avec les données personnelles échangées dans le cadre de cet accord.

- Se consulter en cas de demandes de la personne concernée concernant les données personnelles échangées dans le cadre de cet accord, et en particulier ne pas accorder l'accès avant d'avoir consulté l'autre partie.

- S'informer mutuellement s'il y a des raisons de croire que les données personnelles reçues ou fournies dans le cadre de cet accord étaient ou sont inexactes ou incomplètes, ou n'auraient pas dû être transmises, auquel cas la partie destinataire prendra les mesures appropriées.

3. Les données personnelles doivent être transmises dans un but et ne doivent pas être traitées d'une manière incompatible avec le but pour lequel elles ont été transmises ou conservées plus longtemps que nécessaire.

4. A l'exception des situations pour lesquelles la fourniture de données à caractère personnel est rendue obligatoire en application d'obligations légales en vigueur en matière de déclaration, toute restriction à l'utilisation des informations échangées ou les instructions relatives à la suppression ou à la destruction, y compris les éventuelles restrictions d'accès en termes généraux ou spécifiques, doivent être respectées par les parties au présent arrangement.

Article 16 – Entrée en vigueur et durée

Le présent arrangement de travail prend effet à compter de la date de signature par les parties, pour une durée de trois ans. Il est renouvelable par tacite reconduction pour une période identique si nécessaire.

Fait à Luxembourg et à Paris, aux dates mentionnées dans les signatures électroniques, en trois exemplaires originaux, en français et en anglais, chacune des versions faisant également foi.

Pour la Direction générale du Trésor

Muriel LACOUE-LABARTHE, directrice générale adjointe

Pour le Parquet européen

Frédéric BAAB, procureur européen, par délégation de la Cheffe du Parquet européen, Laura Codruta KÖVESI

Pour la Mission interministérielle de coordination anti-fraude

Eric BELFAYOL, chef de la Mission