



Bruxelles, le 27.11.2013
COM(2013) 851 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AUX PARLEMENTS NATIONAUX**

**relative au réexamen de la proposition de règlement du Conseil portant création du
Parquet européen au regard du principe de subsidiarité,
conformément au protocole n° 2**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AUX PARLEMENTS NATIONAUX

relative au réexamen de la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen au regard du principe de subsidiarité, conformément au protocole n° 2

1. CONTEXTE

1.1. Proposition de la Commission relative à un règlement du Conseil portant création du Parquet européen

Le 17 juillet 2013, la Commission a adopté une proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen¹. Cette proposition se fonde sur l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui habilite le Conseil à instituer cet organe pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

L'article 86, paragraphe 1, du TFUE prévoit une procédure législative spéciale requérant l'unanimité au Conseil et l'approbation du Parlement européen². Le traité prévoit également une procédure spécifique permettant que la proposition soit adoptée dans le cadre d'une coopération renforcée en l'absence d'unanimité au sein du Conseil. Pour cette procédure, le traité exige la participation d'au moins neuf États membres et l'absence de consensus au sein du Conseil européen. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée est réputée accordée sans qu'un acte formel du Conseil soit nécessaire.

La Commission fait preuve, depuis des années, d'une détermination constante à lutter contre la fraude et à mieux protéger l'argent du contribuable, mais les résultats dans le domaine des poursuites pénales restent décevants. Étant donné que le budget de l'Union est principalement géré au niveau national, des solutions européennes communes sont nécessaires pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude dans toute l'Union. C'est dans ce contexte que le président Barroso a annoncé, en septembre 2012, le «projet de création d'un Parquet européen, comme le prévoient les traités»³.

La proposition fait partie d'un ensemble de mesures visant à une meilleure protection des intérêts financiers de l'Union⁴. Cet objectif revêt une grande importance dans le contexte économique et budgétaire actuel. Les préjudices causés par la fraude et les autres infractions portant atteinte au budget de l'Union sont considérables, comme le confirment au fil des années les statistiques annuelles de l'Union⁵. Ces infractions ont une incidence très négative sur les secteurs public et privé et donc un coût économique et social important.

¹ COM(2013) 534.

² En vertu du protocole n° 22 du TFUE, le Danemark ne participe pas à l'adoption du règlement proposé. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont pas notifié leur souhait de participer à l'adoption et à l'application de ce règlement, conformément au protocole n° 21 du TFUE.

³ Discours sur l'état de l'Union 2012, 12 septembre 2012.

⁴ COM(2013) 535.

⁵ Voir les rapports annuels 2011 et 2012 de la Commission intitulés «Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude», COM(2012) 408 et COM(2013) 548.

1.2. Principaux aspects de la proposition de la Commission

Conformément à l'article 86 du TFUE, la Commission a proposé de créer le Parquet européen afin de rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Le Parquet européen sera institué en tant qu'organe de l'Union doté d'une structure décentralisée qui, pour la majeure partie de ses activités, s'appuiera sur les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites, et sur le droit national. Les principes d'efficacité, d'indépendance et de responsabilité sont au cœur du modèle proposé par la Commission. La proposition se fonde sur le respect des traditions juridiques nationales et des systèmes judiciaires des États membres et vise à la cohérence et à la rapidité de traitement.

La structure décentralisée consisterait en une organisation unique à deux niveaux: une unité centrale, qui serait essentiellement chargée de superviser, de coordonner et, le cas échéant, de diriger les enquêtes et les poursuites menées dans les États membres, et les procureurs européens délégués, qui mèneraient généralement ces enquêtes et poursuites de manière autonome. Ces procureurs européens délégués feraient partie à la fois du Parquet européen et des ministères publics nationaux. Le Parquet européen serait donc bien ancré dans les systèmes judiciaires nationaux et pourrait s'appuyer sur les règles de procédure nationales, les juridictions nationales et les ressources nationales en matière de répression, tout en poursuivant efficacement l'objectif européen commun de lutte contre la fraude au préjudice du budget de l'Union.

1.3. Le mécanisme de contrôle de la subsidiarité

Conformément aux dispositions du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé aux traités, les parlements nationaux disposent d'un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif pour estimer si celui-ci est ou non compatible avec le principe de subsidiarité. En ce qui concerne les propositions législatives présentées sur la base de l'article 76 du TFUE (chapitres 4 et 5 du titre V), le seuil prévu à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2 s'élève à un quart des voix attribuées aux parlements nationaux (par opposition au seuil normal d'un tiers des votes). Dans le cas où les avis motivés émis par les parlements nationaux sur le non-respect du principe de subsidiarité atteignent ce seuil, la proposition doit être réexaminée par la Commission. Sur la base de cet examen, la Commission décide soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer, et elle doit motiver sa décision.

Dans le délai prévu à l'article 6 du protocole n° 2, quatorze chambres de parlements nationaux⁶ avaient transmis des avis motivés à la Commission, ce qui a eu pour effet de déclencher le mécanisme de contrôle de la subsidiarité prévu à l'article 7, paragraphe 2, dudit protocole. Le seuil visé à l'article 7, paragraphe 3, du protocole n° 2 n'a pas été atteint. Il convient d'observer, en outre, qu'à la date de l'adoption de la présente communication, quatre parlements nationaux (le *Senat* roumain, le *Bundesrat* allemand, le *Senat* polonais et l'*Assembleia da República* portugaise) ont, dans le cadre du dialogue politique, transmis des avis dans lesquels ils ne considèrent pas que la proposition est incompatible avec le principe de subsidiarité.

La Commission a confirmé le déclenchement du mécanisme de contrôle de la subsidiarité visé à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2 le 6 novembre 2013.

⁶ Voir l'annexe 1. Les avis motivés émis représentent 18 votes sur 56. Dans le cadre de l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2, le seuil qui déclenche le réexamen est de 14 votes.

2. DOUTES EXPRIMÉS PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX QUANT AU RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

2.1. Remarques introductives

La Commission a soigneusement analysé les avis motivés présentés par les parlements nationaux du point de vue du principe de subsidiarité.

Ce principe est consacré comme suit à l'article 5, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE): *«En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.»*

La procédure prévue à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2 porte exclusivement sur le principe de subsidiarité et, dans les avis motivés au sens de l'article 6 du protocole n° 2, les parlements nationaux doivent indiquer les raisons pour lesquelles ils estiment qu'un projet d'acte législatif n'est pas conforme à ce principe. En conséquence, les arguments juridiques ou politiques qui ne sont pas liés à la subsidiarité ne seront pas examinés en détail dans la présente communication. La Commission est toutefois bien consciente que les limites du principe de subsidiarité ne sont pas faciles à tracer, raison pour laquelle elle a adopté une attitude ouverte à l'égard des avis motivés, en interprétant les arguments qui y figurent, dans la mesure du possible, à la lumière du principe de subsidiarité.

Le test de subsidiarité suppose de répondre à deux questions étroitement liées: premièrement, l'action proposée peut-elle ou non être réalisée de manière suffisante par les États membres agissant isolément? Deuxièmement, l'action peut-elle, en raison de ses dimensions ou de ses effets, être mieux réalisée au niveau de l'Union? Ces deux étapes sont liées, puisque l'insuffisance de l'action au niveau des États membres conduira souvent à la conclusion qu'une action au niveau de l'Union permettra de mieux atteindre l'objectif envisagé. Le libellé de l'article 5, paragraphe 3, du TUE précise clairement ce lien («mais peuvent l'être mieux») et la Cour de justice de l'Union européenne a souvent soumis les deux questions à une analyse unique, reconnaissant ainsi implicitement une certaine marge d'appréciation aux institutions de l'Union⁷.

En vertu de l'article 5, paragraphe 3, du TUE, le principe de subsidiarité ne s'applique pas aux compétences exclusives de l'Union. Or, le pouvoir de créer le Parquet européen (article 86 du TFUE) ne relève pas des compétences exclusives exposées à l'article 3 du TFUE et ne constitue pas non plus une compétence exclusive par nature (c'est-à-dire une compétence qui, bien que n'étant pas répertoriée à l'article 3 du TFUE, ne pourrait être exercée que par l'Union et pour laquelle l'analyse de la subsidiarité est dénuée de pertinence). Par conséquent, le principe de subsidiarité s'applique à l'article 86 du TFUE.

Cependant, les rédacteurs du traité ont expressément prévu la possibilité de créer le Parquet européen à l'article 86 du TFUE, en citant parmi ses responsabilités les enquêtes et poursuites relatives aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union devant les juridictions des États membres. Cette disposition donne fortement à penser que la création du Parquet européen ne peut être considérée en tant que telle et abstraitement comme contraire au principe de subsidiarité (comme l'ont indiqué à juste titre la *Kamra tad-Deputati* maltaise

⁷ Voir, par exemple, l'affaire C-58/08, *Vodafone*, Recueil 2010, p. I-4999, point 72, ou l'affaire C-377/98, *Pays-Bas/Parlement et Conseil*, Recueil 2001, p. I-7079, point 32.

et le *Državni zbor* slovène). La question qu'il y a lieu d'examiner consiste à savoir si l'insuffisance de l'action au niveau des États membres et la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'Union justifient la création du Parquet européen, cette question devant être appréciée à la lumière des différents aspects de la proposition, c'est-à-dire le mode de création du Parquet et les règles et compétences procédurales qui l'encadreraient.

En analysant les avis motivés, la Commission a fait la distinction entre les arguments concernant le principe de subsidiarité, ou qui pourraient être interprétés comme des doutes quant au respect du principe de subsidiarité, et d'autres arguments se rapportant au principe de proportionnalité, à des choix politiques étrangers au principe de subsidiarité, ou à d'autres questions politiques ou juridiques. Les arguments concernant le principe de subsidiarité sont les suivants:

- la motivation concernant le principe de subsidiarité (section 2.2);
- le caractère prétendument suffisant des mécanismes existants (section 2.3);
- la valeur ajoutée de la proposition (section 2.4);
- des questions relatives à la structure du Parquet européen (section 2.5);
- des questions relatives à la nature et à l'étendue de ses compétences (section 2.6).

Les autres arguments n'entrent pas dans le champ d'application du mécanisme de contrôle de la subsidiarité. Ils seront dûment pris en compte dans le processus de négociation de la proposition et seront abordés dans le dialogue politique, et notamment dans les réponses individuelles à envoyer aux parlements nationaux. Ces arguments peuvent être résumés comme suit:

- le règlement va trop loin (*Riksdag* suédois et *Državni Zbor* slovène);
- les compétences du Parquet européen sont trop larges et devraient être réservées aux autorités nationales (*Tweede Kamer* et *Eerste Kamer* néerlandaises);
- le règlement va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif (*Riksdag* suédois, entre autres);
- le règlement pourrait porter atteinte à la protection des droits fondamentaux garantis par la Constitution tchèque et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (*Senát* tchèque et *House of Lords* et *House of Commons* britanniques);
- le règlement désavantagerait les États membres dans la mesure où ils perdraient la capacité de classer les activités de poursuites par ordre de priorité au sein de leur propre système de justice pénale (*House of Lords* et *House of Commons* britanniques et *Tweede Kamer* et *Eerste Kamer* néerlandaises);
- l'article 26 de la proposition contient des mesures d'enquête qui ne sont pas autorisées par la législation nationale de tous les États membres, ce qui pourrait compromettre l'efficacité de la protection des droits des personnes soupçonnées (*Vouli ton Antiprosopon* chypriote).

La Commission aimerait également souligner que, dans leur avis motivé, certains parlements nationaux ont exprimé leur soutien à la création d'un Parquet européen, tout en mettant en cause des éléments spécifiques de la proposition de la Commission. Tel est notamment le cas de la *Kamra tad-Deputati* maltaise et du *Sénat* français. En outre, le *Senát* tchèque a considéré que la coopération entre les procureurs européens délégués dans le cadre d'un organe unique

pourrait s'avérer plus efficace et plus rapide que les mécanismes existants dans les affaires transnationales.

2.2. Motivation concernant le principe de subsidiarité

Un certain nombre de parlements nationaux (le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, la *House of Commons* britannique, l'*Országgyűlés* hongrois) considèrent que la Commission n'a pas suffisamment expliqué les raisons pour lesquelles sa proposition est compatible avec le principe de subsidiarité. En particulier, la *House of Commons* britannique considère que les motifs avancés par la Commission sont insuffisants parce que les explications devraient être fournies dans l'exposé des motifs, et non pas seulement dans l'analyse d'impact, et parce qu'elle estime que la Commission a confondu la première et la seconde phases de l'analyse (insuffisance de l'action au niveau des États membres et valeur ajoutée de l'action au niveau de l'Union).

La Cour de justice a indiqué que l'obligation de motiver les actes juridiques, consacrée par l'article 296, deuxième alinéa, du TFUE, impose que tous les actes concernés contiennent un exposé des raisons qui ont amené l'institution à les arrêter, de manière telle que la Cour puisse exercer son contrôle et que tant les États membres que les intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions de l'Union ont fait application du traité⁸. Dans le même arrêt, la Cour a admis qu'une motivation implicite et assez limitée pouvait être suffisante pour justifier le respect du principe de subsidiarité.

Dans la situation actuelle, l'exposé des motifs et la fiche financière législative annexée à la proposition de la Commission expliquent à suffisance les raisons pour lesquelles l'action au niveau des États membres est insuffisante au regard de l'objectif, ainsi que les raisons pour lesquelles une action au niveau de l'Union permettrait de mieux réaliser cet objectif (par exemple, le manque de continuité de l'action répressive et l'absence d'une politique européenne commune sous-jacente en matière de poursuites pénales). Comme la Commission l'a déjà indiqué ci-dessus, il va de soi que les deux conclusions sont liées en l'espèce. Néanmoins, et contrairement aux allégations de la *House of Commons* britannique, la Commission n'a pas «confondu» les deux questions, mais a expliqué en détail les raisons pour lesquelles elle considère que l'action au niveau des États membres est insuffisante et qu'une action au niveau de l'Union permettrait de mieux réaliser l'objectif visé. Cette motivation est complétée par l'analyse d'impact, mentionnée dans un certain nombre d'avis motivés, qui est par nature beaucoup plus détaillée. La Commission rappelle que, dans l'affaire *Vodafone*, la Cour de justice s'est référée à une analyse d'impact de la Commission pour justifier le respect du principe de proportionnalité⁹ et estime que le rapport d'analyse d'impact est également pertinent dans le cadre du respect du principe de subsidiarité, en ce qu'il complète la motivation figurant dans l'exposé des motifs et dans la fiche financière législative.

La Commission considère, par conséquent, que sa proposition est suffisamment motivée en ce qui concerne le principe de subsidiarité.

2.3. Action au niveau des États membres, mécanismes existants ou acte législatif envisagé

Un certain nombre de parlements nationaux (le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote, le *Senát* tchèque, les *Houses of the Oireachtas* irlandaises, les *Eerste Kamer* et *Tweede Kamer* néerlandaises, la *Camera Deputațiilor* roumaine, le *Državni Zbor* slovène, le *Riksdag* suédois

⁸ Affaire C-233/94, Allemagne/Parlement et Conseil, Recueil 1997, p. I-2405, point 25.

⁹ Citée dans la note de bas de page n° 6, points 55 à 60.

et la *House of Commons* britannique) estiment qu'en matière d'enquêtes et de poursuites pénales, une action au niveau des États membres est suffisante et que les mécanismes de coordination et d'enquête existant au niveau de l'Union (Eurojust, Europol et OLAF) seraient également suffisants. Le *Riksdag* suédois, la *House of Commons* britannique et le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote indiquent que la Commission aurait dû attendre l'adoption de sa proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal¹⁰ avant d'envisager un nouvel acte législatif dans ce domaine. La *House of Commons* britannique considère également que la Commission n'a pas suffisamment examiné les mesures de prévention de la fraude.

En ce qui concerne l'argument affirmant qu'une action en matière d'enquêtes et de poursuites pénales au niveau des États membres serait suffisante, du moins en ce qui concerne certains États membres, et que l'action de l'Union devrait plutôt se concentrer sur les États membres dans lesquels il pourrait exister des lacunes (*Riksdag* suédois, *Državni zbor* slovène), la Commission rappelle que le principe de subsidiarité implique une comparaison entre l'efficacité de l'action au niveau de l'Union et l'action au niveau des États membres. La situation dans certains États membres spécifiques n'est donc pas déterminante à elle seule, pour autant qu'il puisse être démontré que l'action au niveau des États membres est généralement insuffisante et qu'une action de l'Union permettrait généralement de mieux réaliser l'objectif visé.

De ce point de vue, la Commission fait observer que des informations statistiques objectives et claires montrent que l'objectif d'un niveau de protection efficace, dissuasif et équivalent, inscrit dans le traité, n'est pas atteint de façon générale¹¹. L'analyse des statistiques annuelles de l'OLAF indique que les procédures pénales nationales ne sont pas efficaces parce qu'elles sont trop longues. Pour la période de cinq ans allant de 2006 à 2011, le pourcentage d'actions¹² pour lesquelles aucune décision judiciaire n'avait encore été prise dans les États membres s'élevait à 54,3 %¹³. Les statistiques de l'OLAF démontrent par ailleurs un manque de dissuasion. Au cours de la même période, plus de la moitié des actions transmises par l'OLAF aux autorités judiciaires des États membres ont été classées avant la tenue d'un procès¹⁴ et le taux moyen de condamnation est resté faible (42,3 %). Or ces données se rapportent à des affaires dans lesquelles l'OLAF avait déjà décidé que les informations reçues justifiaient l'ouverture d'une enquête et avait également mené son enquête préliminaire. Enfin, selon les données statistiques dont dispose l'OLAF, le degré d'aboutissement des poursuites varie d'un État membre à l'autre, ce qui entraîne des disparités dans la protection des intérêts financiers de l'Union dans les États membres. Entre 2006 et 2011, les taux de condamnation à la suite de la transmission d'actions de l'OLAF aux autorités judiciaires des États membres ont varié de 19,2 % à 91,7 % (sans compter les États membres affichant des taux de 0 % et de 100 %)¹⁵. Dès lors, contrairement à l'avis exprimé par certains parlements nationaux (*Senát* tchèque, *Eerste Kamer* et *Tweede Kamer* néerlandaises, *House of Commons*

¹⁰ COM(2012) 363 du 11 juillet 2012.

¹¹ Rapport 2011 de l'OLAF, p. 18, 19 et 20.

¹² Une action représente une action pénale engagée à l'encontre d'une personne physique ou morale sur le territoire d'un pays. Chaque affaire peut contenir plusieurs actions dans plusieurs pays.

¹³ Pourcentage d'actions transmises par l'OLAF aux États membres au cours de la période 2006-2011 pour lesquelles aucune décision judiciaire n'a été communiquée, rapport 2011 de l'OLAF, tableau 6, p. 20.

¹⁴ 51,2 % des actions transmises par l'OLAF au cours de la période 2006-2011 aux États membres pour lesquelles une décision judiciaire a été communiquée ont été classées avant la tenue d'un procès, rapport 2011 de l'OLAF, tableau 6, p. 20.

¹⁵ Rapport 2011 de l'OLAF, tableau 6, p. 20.

britannique), qui remettent en cause les données fournies par la Commission, il existe une base solide de données statistiques établissant que, de façon générale, les mesures prises au niveau des États membres dans le domaine spécifique de la fraude au préjudice de l'Union sont insuffisantes.

La *House of Commons* britannique soutient en outre que la Commission n'a pas tenu compte du caractère suffisant de l'action «au niveau régional ou local, qui s'avère particulièrement important quand des autorités décentralisées sont susceptibles de s'appuyer sur des systèmes de justice pénale qui leur sont propres». La Commission considère que cet argument n'est pas convaincant. En effet, la répartition des compétences entre l'État membre, ses régions et ses communes est d'ordre strictement interne. Lorsque la Commission fait référence à l'insuffisance de l'action au niveau des États membres, cette assertion englobe forcément tous les niveaux possibles de cette action, y compris le niveau régional et le niveau local.

S'agissant des mécanismes existant au niveau de l'Union, s'il est vrai que des améliorations sont toujours possibles, tant au niveau national qu'à celui de l'Union, la Commission reste convaincue qu'en l'espèce, ces améliorations auraient tout au plus des effets marginaux en raison de leurs limites intrinsèques. Aucun des mécanismes ou organes existant au niveau de l'Union ne peut remédier aux lacunes constatées, compte tenu de ses compétences limitées.

Depuis des années, l'OLAF soutient les autorités des États membres dans l'exercice de leurs missions dans ce domaine. Toutefois, ses compétences se limitent à des enquêtes administratives. Il ne peut donc pas réaliser d'enquêtes pénales au sens strict, ni avoir accès à des informations sur des enquêtes pénales. En outre, les conclusions de l'OLAF exposées dans ses rapports finaux ne conduisent pas automatiquement à l'ouverture d'une procédure pénale par les autorités compétentes des États membres. Il s'agit de simples recommandations et les autorités nationales, administratives ou judiciaires, sont libres de décider des mesures à prendre, le cas échéant¹⁶. Une réforme de l'OLAF est entrée en vigueur récemment¹⁷. S'il est vrai que celle-ci vise à renforcer l'efficacité et la transparence des enquêtes administratives actuelles, elle ne saurait avoir une grande incidence sur le niveau des enquêtes et des poursuites pénales relatives aux infractions dans le domaine de la fraude au préjudice de l'Union.

Il existe également des limitations intrinsèques en ce qui concerne le rôle joué par Europol et Eurojust. Ces organes se sont vu confier des missions de coopération et de coordination mais n'ont pas le pouvoir de mener ou de diriger des enquêtes ou des poursuites par eux-mêmes, et ne peuvent pas non plus être investis d'un tel pouvoir en vertu des dispositions applicables du traité. S'il est vrai qu'Eurojust peut demander l'ouverture d'une enquête, il ne peut pas assurer son suivi au niveau des États membres, ni diriger des enquêtes ou des poursuites nationales. Dans ce contexte, la Commission a proposé cette année de nouvelles améliorations du fonctionnement d'Europol et d'Eurojust¹⁸. Toutefois, même la réforme la plus approfondie d'Eurojust, qui lui donnerait le pouvoir d'ouvrir une enquête pénale, ne permettrait pas de remédier aux lacunes actuelles en matière de répression de la fraude au préjudice de l'Union. Les modifications envisagées des structures existantes devraient entraîner quelques

¹⁶ Voir, par exemple, l'affaire T-29/03, Comunidad Autónoma de Andalucía/Commission, Recueil 2004, p. II-2923, point 37, et l'affaire T-309/03, Camós Grau/Commission, Recueil 2006, p. II-1173, point 51.

¹⁷ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JO L 48 du 18.9.2013, p. 1, entré en vigueur en le 1^{er} octobre 2013.

¹⁸ Voir COM(2013) 173 pour Europol et COM(2013) 535 pour Eurojust. Le délai de mise en œuvre de la réforme précédente d'Eurojust (décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008) a expiré le 4 juin 2011.

améliorations, mais, de par la nature même de ces structures, ne peuvent remédier au niveau insuffisant des enquêtes et des poursuites dans les États membres.

L'harmonisation du droit pénal matériel constitue un élément important de la protection générale des intérêts financiers de l'Union. Comme cela a été indiqué ci-dessus, la Commission a présenté une proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal¹⁹. Néanmoins, des définitions harmonisées des infractions et des niveaux de sanction ne produiront pas, en tant que telles, des résultats satisfaisants sans être accompagnées et soutenues par des mesures efficaces en matière d'enquêtes et de poursuites. Cette proposition de directive et la proposition de création d'un Parquet européen ont des objectifs différents, quoique complémentaires. La proposition de directive vise à harmoniser les définitions des infractions en question, à introduire des sanctions communes et à harmoniser les délais de prescription. La Commission estime qu'elle ne doit pas nécessairement attendre d'être en mesure d'évaluer les résultats de la proposition de directive pour proposer la création du Parquet européen. Les résultats de la proposition de directive n'ont aucune incidence directe sur l'application du test de subsidiarité à la présente proposition.

En outre, en ce qui concerne les mesures de prévention de la fraude, la stratégie antifraude prévoit des mesures intégrées pour la prévention, la détection et les enquêtes en matière de fraude. Toutefois, étant donné que toutes les fraudes ne peuvent être évitées, les actions de prévention doivent être complétées par un mécanisme répressif efficace et dissuasif, car les normes fonctionnent mieux lorsqu'il existe des mécanismes de sanction solides.

Enfin, aucun des mécanismes ou organes existants ne peut remédier aux lacunes constatées en matière de recevabilité transfrontière des preuves, de détection des connexions transfrontières ou d'obtention d'une assistance de la part des autorités d'autres États membres, et ces questions ne peuvent pas non plus être traitées par des mesures prises uniquement au niveau des États membres. La Commission maintient par conséquent que, en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites, une véritable amélioration de la protection des intérêts financiers de l'Union ne peut être assurée que par la création d'un Parquet européen.

La Commission considère donc que, conformément à l'article 5, paragraphe 3, du TUE, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, par les mécanismes existants ou par une proposition législative déjà présentée.

2.4. Valeur ajoutée

Plusieurs parlements nationaux (*Senát* tchèque, *Országgyűlés* hongrois, *Camera Deputaților* roumaine, *Eerste Kamer* et *Tweede Kamer* néerlandaises) remettent en question la valeur ajoutée de la proposition, alors que certains reconnaissent les avantages de la création du Parquet européen. Par exemple, la *Kamra tad-Deputati* maltaise considère que le Parquet européen apporterait une valeur ajoutée. La *House of Commons* britannique est d'avis que la Commission n'a pas démontré que l'action au niveau de l'Union permettrait de réaliser de meilleurs résultats. La *House of Lords* britannique indique quant à elle que les hypothèses de la Commission sont trop optimistes.

Contrairement à ces affirmations, la Commission considère que le système proposé apporterait une valeur ajoutée significative dans le domaine de la lutte contre la fraude au préjudice de l'Union. Il existe de nombreux éléments à l'appui de ce point de vue.

¹⁹ COM(2012) 363.

Une des principales améliorations devrait provenir d'une politique commune en matière de poursuites au niveau de l'Union. Cette amélioration remédiera aux grandes divergences qui existent entre les différents États membres sur la manière dont la fraude au préjudice de l'Union fait l'objet d'enquêtes et de poursuites. Elle permettra aussi d'éviter que les auteurs d'infractions ne fassent la chasse à la législation la plus favorable («forum shopping») et de renforcer l'effet dissuasif, étant donné que les fraudeurs sauront que le risque de détection, d'enquête et de poursuites est considérablement accru dans l'ensemble de l'Union.

En outre, la proposition résout un certain nombre de problèmes pratiques et juridiques importants. Par exemple, le fait que le Parquet européen traiterait l'ensemble des cas de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union signifie qu'il serait possible de découvrir des connexions transfrontières qui pourraient ne pas être repérées dans le cadre d'enquêtes purement nationales. Il serait également possible de diriger et de coordonner plus efficacement les enquêtes, puisque le Parquet européen aurait une vue d'ensemble de toutes les informations disponibles et serait donc en mesure de déterminer où l'enquête peut être menée de la façon la plus efficace.

Grâce à la structure envisagée, avec ses procureurs européens délégués, il ne serait plus non plus nécessaire de recourir à de longues procédures d'entraide judiciaire pour obtenir des informations ou des éléments de preuve: comme tous les procureurs européens délégués travailleraient au sein de la même structure, un simple contact avec un collègue suffirait dans la plupart des cas.

Un autre élément qui, d'après la Commission, devrait apporter une valeur ajoutée significative est le mode envisagé de traitement transfrontière des éléments de preuve. Contrairement à la pratique actuelle, les éléments de preuve recueillis conformément à la législation d'un État membre devraient être admis au procès, à moins que leur admission ne porte atteinte à l'équité de la procédure ou aux droits de la défense, même si la législation nationale de l'État membre dans lequel siège la juridiction du fond prévoit des règles différentes en matière de collecte ou de présentation de tels éléments de preuve.

Dans ce contexte, le *Senát* tchèque exprime la crainte que la proposition revoie les normes procédurales à la baisse et le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote indique que, comme la liste des mesures d'enquête contiendrait des mesures non autorisées par la législation nationale, le niveau de protection nécessaire ne serait pas garanti. Toutefois, pour autant que ces arguments soient pertinents pour le test de subsidiarité, il convient d'observer que la proposition renforce les normes procédurales en dotant l'Union d'un catalogue des garanties procédurales et des mesures d'enquête pour lesquelles l'autorisation judiciaire préalable des juridictions nationales est obligatoire en vertu du droit de l'Union, en plus des prescriptions impératives de la législation nationale.

Enfin, la création d'un Parquet européen décentralisé permettrait de mettre en commun, au niveau européen, l'expertise et le savoir-faire en matière d'enquêtes et de poursuites relatives aux affaires de fraude au préjudice de l'Union, tout en assurant la proximité de l'action par rapport au lieu de l'infraction.

La Commission considère donc que, conformément à l'article 5, paragraphe 3, du TUE, les objectifs de l'action envisagée peuvent être mieux réalisés, en raison de ses dimensions et de ses effets, au niveau de l'Union.

2.5. Structure du Parquet européen

Un certain nombre de parlements nationaux soulèvent également des préoccupations quant à la structure envisagée du Parquet européen. Le *Sénat* français a informé la Commission que,

si la création du Parquet européen a été saluée en soi, il ne soutient pas la création d'un parquet central doté de compétences hiérarchiques. Le *Sénat* français préconiserait une structure collégiale qui représenterait tous les États membres et élirait un président parmi ses membres, éventuellement moyennant une rotation entre ces États. Selon la *Camera Deputaților* roumaine, la Commission aurait dû justifier à suffisance le caractère non collégial de la structure envisagée. La *Kamra tad-Deputati* maltaise déclare également être favorable sur le principe à la création du Parquet européen, mais estime que la structure envisagée et les compétences qui lui sont attribuées ne sont pas la seule ni la meilleure solution envisageable, et que la structure collégiale répondrait mieux au principe de subsidiarité. Enfin, l'*Országgyűlés* hongrois est d'avis que le droit exclusif d'instruction (article 6, paragraphe 5, de la proposition) mettrait en cause le fonctionnement des procureurs européens délégués intégrés dans le ministère public de l'État membre.

Selon la Commission, les arguments figurant dans les avis motivés en faveur d'une structure collégiale et contre le modèle organisationnel exposé dans la proposition se rapportent davantage au principe de proportionnalité qu'au principe de subsidiarité. En effet, le *Sénat* français fait expressément valoir que, en envisageant une structure «centralisée», la proposition excède ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités, reprenant ainsi les termes de l'article 5, paragraphe 4, du TUE (principe de proportionnalité).

En outre, selon la Commission, une structure collégiale n'est pas nécessairement moins centralisée que celle prévue dans la proposition: il s'agit simplement d'un autre mode d'organisation du Parquet européen, qui resterait en tout état de cause un organe de l'Union. Par conséquent, la comparaison entre le modèle décentralisé de la proposition et la structure collégiale privilégiée par un certain nombre de parlements nationaux n'est pas une comparaison entre une action au niveau de l'Union et une action au niveau des États membres, mais une comparaison entre deux possibilités d'action au niveau de l'Union. De l'avis de la Commission, il ne s'agit pas d'une question concernant le principe de subsidiarité.

La structure du Parquet européen peut toutefois être pertinente pour le principe de subsidiarité sous un autre angle. En effet, la structure, l'organisation et les compétences du Parquet pourraient influencer sur la question de savoir si l'action envisagée peut être mieux réalisée au niveau de l'Union, et il s'agit là d'une question qui touche manifestement au principe de subsidiarité. De ce point de vue, la Commission considère que la création d'un Parquet européen doté d'une véritable structure collégiale pourrait entraver l'efficacité de celui-ci, en rendant la prise de décision moins efficace. Pour la même raison, un ministère public doté d'une structure collégiale n'est pas un modèle généralement utilisé dans les États membres ou au sein d'organisations internationales telles que la Cour pénale internationale, eu égard en particulier à la nécessité d'adopter rapidement des décisions opérationnelles dans des cas concrets. Une telle structure risquerait de mettre à mal certains des avantages attendus du Parquet européen.

Il n'en demeure pas moins que, pour un certain nombre de questions internes, la proposition prévoit une approbation quasi collégiale. Son article 7 confère à une structure comptant dix membres (le procureur européen, ses quatre adjoints et cinq procureurs européens délégués) le pouvoir d'adopter le règlement intérieur. Celui-ci revêt une grande importance d'un point de vue opérationnel, car il couvrira, entre autres, l'organisation des travaux du Parquet européen ainsi que les dispositions générales relatives à l'attribution des affaires. Cette approche ne porte pas atteinte à son efficacité.

Enfin, les procureurs européens délégués font, du point de vue fonctionnel, partie intégrante du Parquet européen et en exercent les compétences. Une chaîne de commandement claire, y

compris la nouvelle possibilité de donner des instructions, est indispensable à l'efficacité de la prise de décision et du fonctionnement du Parquet.

La Commission considère, par conséquent, que la structure du Parquet européen envisagé est compatible avec le principe de subsidiarité.

2.6. Nature et étendue de la compétence du Parquet européen

La question de la compétence du Parquet européen est soulevée par plusieurs parlements nationaux. Les *Eerste Kamer* et *Tweede Kamer* néerlandaises, l'*Országgyűlés* hongrois, la *Camera Deputaţilor* roumaine et le *Državni Zbor* slovène ne soutiennent pas la compétence exclusive du Parquet européen. Les *Eerste Kamer* et *Tweede Kamer* néerlandaises, ainsi que la *House of Lords* britannique, voient également le risque que les enquêtes européennes puissent passer outre les priorités fixées par les États membres sur la façon d'utiliser le plus efficacement les instruments et ressources en matière d'enquêtes pénales. Le *Vouli ton Antiprosopon* chypriote indique que les dispositions relatives à la compétence accessoire étendent indirectement le champ d'application de la proposition législative. Le *Senát* tchèque est d'avis que la Commission n'a pas démontré la nécessité que le Parquet européen soit également compétent pour les infractions sans dimensions transfrontières.

2.6.1. Étendue et caractère exclusif de la compétence

Tout en comprenant les craintes soulevées par les parlements nationaux, la Commission rappelle que l'article 86 du TFUE englobe toutes les affaires de fraude au préjudice de l'Union, sans distinction entre les affaires nationales et les affaires transfrontières. Le principal argument en faveur de l'intégration de l'ensemble de ces affaires dans la sphère de compétence du Parquet européen consiste à dire qu'il s'agit de la manière la plus efficace d'assurer la cohérence de la politique en matière d'enquêtes et de poursuites dans l'ensemble de l'Union et d'éviter des actions parallèles au niveau de l'Union et au niveau national, ce qui entraînerait des doubles emplois et un gaspillage de ressources précieuses. Par ailleurs, sans être au moins informé de toutes les affaires, le Parquet européen éprouverait des difficultés à repérer les interconnexions entre les suspects et les affaires dans différents États membres. Limiter sa compétence à certaines affaires, par exemple les affaires graves ou présentant un caractère transfrontière, réduirait non seulement sa valeur ajoutée, mais remettrait aussi en cause la compétence de l'Union en la matière.

La nécessité de doter le Parquet européen d'une compétence exclusive pour toutes les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, y compris les affaires sans dimensions transfrontières, découle de la nature même des infractions en question, qui présentent intrinsèquement une dimension européenne. Il convient dès lors d'instaurer un pilotage et une coordination des enquêtes et des poursuites au niveau de l'Union, qui voit ses propres intérêts financiers menacés par ces infractions pénales.

Toutefois, la compétence exclusive du Parquet européen n'aurait pas pour effet d'exclure les autorités nationales de l'examen des affaires qu'il traite. Compte tenu de sa structure décentralisée, le Parquet européen enquêterait sur les infractions avec le concours actif des autorités répressives nationales et engagerait des poursuites devant les juridictions nationales, par l'intermédiaire des procureurs européens délégués établis dans les États membres.

Enfin, l'*Országgyűlés* hongrois s'élève contre la compétence exclusive accordée au Parquet européen par l'article 11, paragraphe 4, de la proposition parce que, selon lui, l'article 86 du TFUE ne prévoit pas l'attribution d'une compétence exclusive au Parquet européen. La Commission considère, en revanche, que même si le traité ne consacre pas l'article 86 du TFUE comme une compétence exclusive, comme indiqué ci-dessus, cela ne signifie pas que

le règlement portant création du Parquet européen ne peut pas légalement, en tant qu'instrument du droit dérivé, doter le Parquet d'une compétence exclusive en matière d'enquêtes et de poursuites relatives aux infractions pénales portant atteinte aux intérêts de l'Union.

2.6.2. *Compétence accessoire*

La compétence accessoire du Parquet européen consacrée à l'article 13 de la proposition assure l'efficacité des poursuites, en lui permettant de mener des enquêtes et d'engager des poursuites relatives à des infractions inextricablement liées à une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, à condition que cette dernière soit prépondérante. Dans la pratique, tout comportement illicite portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union peut être étroitement associé à d'autres infractions en droit national (par exemple, la falsification de documents). En pareil cas, des poursuites conjointes sont dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, permettant tant aux autorités chargées des poursuites qu'aux tribunaux de gagner du temps, tandis que le suspect ne doit être jugé qu'une seule fois. Les critères sont stricts: les différentes infractions doivent être inextricablement liées, elles doivent reposer sur des faits identiques et l'infraction au préjudice de l'Union doit être prépondérante pour que le Parquet européen soit compétent. Dans les autres cas, les autorités nationales seraient compétentes pour mener des enquêtes et engager des poursuites relatives aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, ainsi qu'aux autres infractions nationales liées et prépondérantes. Le Parquet européen et les autorités nationales chargées des poursuites devraient se consulter, conformément à l'article 13, paragraphe 3, de la proposition, pour déterminer qui est compétent eu égard aux critères exposés ci-dessus.

La Commission souligne donc que la disposition relative à la compétence accessoire visée à l'article 13 de la proposition ne favorise pas exclusivement la compétence du Parquet européen au détriment de la compétence nationale, mais peut fonctionner dans les deux sens, selon l'élément prépondérant. La raison principale de l'instauration d'une compétence accessoire réside dans le fait que, souvent, les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union sont inextricablement liées à d'autres infractions qui, pour leur part, ne portent pas atteinte auxdits intérêts. Sans cette règle accessoire concernant de telles affaires mixtes, des enquêtes et poursuites parallèles concernant des infractions inextricablement liées pourraient se présenter régulièrement, ce qui pourrait nuire gravement à l'efficacité des activités de lutte antifraude. Par ailleurs, dans la mesure où des procédures parallèles concernent la même infraction, lorsqu'une décision définitive est prise dans une affaire, il doit être mis fin immédiatement à l'action liée, conformément au principe selon lequel nul ne peut être poursuivi deux fois en raison de la même infraction (principe «*non bis in idem*»). La disposition concernant la compétence accessoire fait en sorte qu'une telle action inefficace ne puisse pas se produire.

La Commission considère, par conséquent, que la nature et l'étendue des compétences du Parquet européen envisagé sont compatibles avec le principe de subsidiarité.

3. CONCLUSION

À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que sa proposition est conforme au principe de subsidiarité consacré à l'article 5, paragraphe 3, du TUE, et qu'il n'est pas nécessaire de la retirer ou de la modifier. Elle la maintient donc. Au cours du processus législatif, la Commission tiendra néanmoins dûment compte des avis motivés des parlements nationaux.