



11.11.2013

COMMUNICATION AUX MEMBRES

(103/2013)

Objet: Avis motivé du parlement de Chypre sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Conformément à l'article 6 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux peuvent, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles ils estiment que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

En vertu du règlement du Parlement européen, la commission des affaires juridiques est compétente pour le respect du principe de subsidiarité.

Veillez trouver en annexe, pour votre information, un avis motivé du parlement de Chypre, relatif à la proposition susmentionnée.

**Avis motivé de la commission parlementaire des affaires étrangères et européennes de la
Chambre des représentants de la République de Chypre**

présenté aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne en vertu de l'article 6 du protocole n° 2 du traité sur l'Union européenne sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

**Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen
[COM(2013)534]**

1. Cadre du traité relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

1.1. L'article 5, paragraphe 3, du traité dispose ce qui suit:

"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.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole".

1.2. En outre, aux termes de l'article 2 du protocole n° 2 du traité, avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées.

1.3. L'article 5 du protocole n° 2 du traité prévoit ce qui suit:

"Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre."

1.4. Enfin, comme le prévoient l'article 5, paragraphe 3, et l'article 12, point b), du traité, les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans le protocole n° 2, c'est-à-dire la procédure de soumission d'un avis motivé dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans toutes les langues officielles de l'Union européenne.

1.5. Les lignes directrices relatives à l'application du principe de subsidiarité ont été fixées dans le traité d'Amsterdam, et plus particulièrement dans le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il convient de noter que ces lignes directrices restent un instrument utile à l'exercice du contrôle en question.

Les lignes directrices apportent notamment une réponse aux questions suivantes:

- le domaine en cause présente-t-il des aspects transnationaux qui ne peuvent être réglés efficacement par l'adoption de mesures nationales?
- l'adoption de mesures nationales, ou l'absence de mesures de l'Union, est-elle contraire aux exigences des traités sur l'Union européenne, ou préjudiciable aux intérêts des États membres?

- l'action de l'Union présente-t-elle des avantages manifestes par rapport à l'action des États membres en raison de ses dimensions ou de ses effets?

D'autre part, pour déterminer si une action de l'Union est compatible ou non avec le principe de la proportionnalité, les conditions suivantes doivent être remplies:

- le moyen utilisé est adéquat pour atteindre l'objectif d'une action;
- ce moyen ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif d'une action.

Les protocoles concernés, tant celui d'Amsterdam que celui de Lisbonne, fixent certaines limites à l'action de l'Union européenne lorsqu'elle est appelée à appliquer le principe de la proportionnalité:

- la forme de l'action de l'Union doit être la plus simple possible, et lorsque l'Union européenne légifère, elle doit privilégier les directives aux règlements;
- il y a lieu de tenir compte de la nécessité de réduire le coût administratif ou financier pour les gouvernements des États membres, les agents économiques nationaux et les citoyens;
- l'action de l'Union doit laisser le plus grand champ possible à l'adoption des décisions nationales.

2. Portée et objectifs de la proposition de règlement à l'examen

2.1. La proposition législative en question, telle qu'elle est présentée par la Commission européenne, prévoit la création d'un Parquet de l'Union européenne sous la forme d'une structure indépendante et décentralisée, exclusivement compétente pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les infractions portant atteinte au budget de l'Union, telles qu'elles sont définies dans la "directive PIF"¹. Il est prévu qu'il exerce ses pouvoirs sur le territoire des États membres, qui sont considérés à ces fins comme un "espace juridique unique". D'après la proposition, le Parquet européen est composé d'un procureur européen, de ses adjoints ainsi que de procureurs nationaux délégués dans les États membres. Les procureurs délégués sont chargés des recherches et des poursuites dans l'État membre et sont

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].

assistés par des fonctionnaires nationaux, conformément aux procédures du droit interne. Leurs actions sont cependant coordonnées et dirigées par le Parquet européen, sur la base de règles uniformes, dans un souci de cohésion et d'efficacité. Par ailleurs, il est prévu que les procureurs nationaux délégués exercent leurs fonctions en tant que procureurs nationaux, mais que lorsqu'ils agissent en vertu d'un mandat du Parquet européen, ils sont totalement indépendants des parquets nationaux. Le Parquet européen a un large pouvoir d'ordonner des mesures d'enquête, sous certaines conditions, il a le droit d'exploiter les informations issues des autorités nationales compétentes, d'Eurojust et d'Europol, il a en général les mêmes pouvoirs que les autorités répressives nationales concernant les infractions précitées et peut décider de la juridiction nationale de l'État membre participant devant laquelle chaque affaire sera renvoyée.

2.2. La proposition en question trouve son fondement juridique dans l'article 86, paragraphe 1, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose ce qui suit:

"Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen".

2.3. D'après la Commission européenne, les principaux objectifs de la proposition sont les suivants:

- contribuer au renforcement de la protection des intérêts financiers de l'Union et à la poursuite du développement de l'espace de justice, et renforcer la confiance des entreprises et des citoyens européens dans les institutions de l'Union, tout en respectant l'ensemble des droits fondamentaux consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
- mettre en place un système européen cohérent pour l'instruction et la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union;
- assurer une plus grande efficacité et une plus grande efficacité de l'instruction et de la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union;
- augmenter le nombre des poursuites, pour parvenir à davantage de condamnations et à

un recouvrement plus important des fonds de l'Union obtenus frauduleusement;

- assurer une coopération étroite et un échange d'informations efficace entre les autorités compétentes au niveau national et européen;
- dissuader plus fermement de commettre des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

3. Compatibilité avec le principe de la subsidiarité

Après avoir examiné la proposition de directive en question, la commission parlementaire des affaires étrangères et européennes est arrivée à la conclusion que cette proposition n'est *pas* conforme au principe de subsidiarité. Plus particulièrement, la commission parlementaire estime que la nécessité d'action au niveau de l'Union européenne n'est pas suffisamment motivée, en violation du principe de subsidiarité. En outre, elle considère que l'action législative de l'Union outrepassé ce qui est absolument nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, en violation du principe de proportionnalité.

4. Motivation

4.1. La commission parlementaire des affaires étrangères et européennes doute que l'institution en question, sous la forme et avec les compétences qui sont prévues, constitue l'option la plus indiquée pour régler le problème tout en respectant dans le même temps le principe de subsidiarité.

4.2. L'"analyse d'impact" de la Commission européenne¹ comprend sept scénarios différents pour régler le problème au niveau de l'Union européenne. La Commission européenne aboutit à la conclusion que le scénario 4 c), à savoir la proposition telle qu'elle se présente dans sa forme actuelle, constitue le choix le plus rationnel. Or, à l'annexe 4 de l'analyse d'impact, sous le titre "analyse coûts-avantages", la Commission européenne indique elle-même que certains éléments fondamentaux de l'analyse reposent sur des hypothèses ou des approximations sur la base de scénarios, notamment parce qu'il est admis que les données disponibles sont dans une large mesure fragmentaires et susceptibles d'être partiales. On peut également lire que les options présentées sont largement sujettes à interprétation. En outre, il est indiqué que la décision concernant le siège administratif du Parquet européen n'a pas encore été prise; par conséquent, il n'y a aucune estimation sûre quant à son intégration administrative ainsi qu'aux

¹ SWD(2013)274.

coûts et aux avantages qui y sont liés. D'après la Commission européenne, tout cela *requiert une nouvelle analyse approfondie*. Dans ce contexte, la Commission européenne décrit son analyse des *avantages* et des coûts de sa proposition comme une étude à la limite de la validité¹.

4.3. De plus, il est admis qu'une nouvelle analyse approfondie est également requise pour ce qui est de l'évaluation de la performance des systèmes de droit des États membres, en raison du nombre limité de données prises en considération dans le cadre de l'évaluation existante². Malgré cette concession, cette mesure est considérée comme la plus efficace à la fin du même paragraphe.

4.4. Sur la base de ces données, la commission parlementaire des affaires étrangères et européennes ne considère pas que la nécessité d'une action législative au niveau de l'Union repose sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs suffisants ou sur une motivation circonstanciée, comme l'exige l'article 5 du protocole n° 2 du traité. Autrement dit, la Commission européenne ne justifie pas à suffisance que l'option proposée constitue une nécessité, même sous cette forme. Comme elle est précisément à l'antipode du principe selon lequel les décisions sont prises au niveau le plus proche du citoyen, l'adoption d'un acte réglementaire au niveau de l'Union doit se fonder sur des éléments satisfaisants et convaincants et non sur des hypothèses ou des analyses caractérisées par une importante marge d'erreur.

4.5. Il n'est pas contesté que le problème que la proposition législative en question tente de résoudre revêt clairement une dimension transfrontalière. Toutefois, la Commission européenne considère que la "directive PIF" ne règlera que partiellement le problème de la fraude contre les intérêts financiers de l'Union, étant donné qu'elle n'a pas traité la question de la recherche et de la répression des infractions. Elle considère également que le renforcement des règles dissuasives existantes ne permet pas de lutter efficacement contre le problème. La Commission devrait cependant attendre que la directive entre en vigueur pour être en mesure d'évaluer son efficacité avant d'intervenir sur le plan législatif par un règlement, qui constitue l'instrument législatif le plus strict et le plus rigide. À cet égard, il

¹ "This CBA is very much "pushing the limits" of what is possible within a CB ...".

² Voir à ce propos les points 16 et 17 de l'analyse d'impact – document SWD(2013)274.

convient de rappeler que, conformément au principe de proportionnalité, la solution de la directive doit être préférée à la voie réglementaire, lorsque cela est possible. Or, en l'occurrence, un règlement est proposé, en l'absence de toute motivation circonstanciée, en vertu duquel le Parquet européen sera *exclusivement compétent* pour rechercher et poursuivre les infractions pénales en question, en intervenant dans une large mesure, par une série de dispositions, dans les systèmes juridiques des États membres et en limitant ainsi leur action réglementaire¹. Par conséquent, compte tenu du fait que le choix de la proposition législative en question par la Commission européenne ne repose pas sur des éléments satisfaisants, l'étendue de son action réglementaire est considérée, dans sa forme actuelle, comme n'étant pas absolument nécessaire à la réalisation des objectifs fixés par l'Union.

4.6. La commission parlementaire des affaires étrangères et européennes a en outre tenu compte du fait que, dans les documents de la Commission européenne, les autres possibilités d'action de l'Union et l'efficacité d'un renforcement des structures existantes pour réaliser les objectifs poursuivis par la proposition ne sont pas développées dans la même mesure et avec la même importance que l'option privilégiée. Outre le fait qu'une évaluation des effets de la "directive PIF" sur la résolution du problème n'est pas attendue, cet élément amène à conclure que l'on n'a pas suffisamment recherché une autre forme d'action.

4.7. Par ailleurs, étant donné que les mesures d'enquête² contenues dans la proposition de règlement comprennent aussi des mesures qui ne sont pas prévues dans l'ensemble des États membres, la question d'une limitation des droits des suspects se pose dans certains cas. Par conséquent, l'argument de la Commission européenne selon lequel la proposition en question apporte des garanties suffisantes en matière de droits des suspects ne tient pas nécessairement dans tous les cas, malgré les garanties contenues dans la proposition.

4.8. La commission parlementaire des affaires étrangères et européennes considère également que l'article 13 de la proposition de règlement élargit indirectement le champ d'application de la législation proposée, ce qui limite encore plus l'action réglementaire des États membres, en violation des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ledit article

¹ À titre purement indicatif, voir les dispositions de l'article 26 (mesures d'enquête) et de l'article 30 (admissibilité des preuves).

² Article 26 de la proposition de règlement.

prévoit que lorsque les infractions visées à l'article 12, qui renvoie à son tour à la directive PIF, sont inextricablement liées à des infractions pénales autres que celles visées audit article 12, le Parquet européen est également compétent en ce qui concerne ces autres infractions pénales.

Conclusion

À la lumière de ce qui précède, la commission parlementaire des affaires étrangères et européennes a conclu que la proposition de règlement à l'examen n'est *pas* conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité et que les critères justifiant, d'une part, la nécessité de cette action réglementaire de l'Union et, d'autre part, de régler la question dans une telle mesure pour atteindre les objectifs poursuivis ne sont pas suffisamment remplis.