



12.11.2013

COMMUNICATION AUX MEMBRES

(104/2013)

Objet: Avis motivé de la Chambre des communes du Royaume-Uni, relatif à 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 de la Chambre des communes du Royaume-Uni, relatif à la proposition susmentionnée.

Avis motivé de la Chambre des communes

présenté aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, conformément à l'article 6 du protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,

relatif à la

proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen¹

Dispositions du traité relatives à l'évaluation du respect de la subsidiarité

1. Dans de précédents avis motivés, la Chambre des communes a défini le cadre qu'elle considérait comme approprié pour permettre aux parlements nationaux d'évaluer le respect de la subsidiarité dans une proposition. La Chambre des communes continue de se baser sur ce cadre sans qu'il soit nécessaire de le rappeler.

Proposition législative

Finalité

2. Comme la Commission le résume dans son analyse d'impact, l'objectif général ou principal de la proposition de règlement est de « contribuer au renforcement de la protection des intérêts financiers de l'Union et à la poursuite du développement de l'espace de justice ... » ; les autres objectifs consistent à :

- mettre en place un système européen cohérent pour l'instruction et la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE (infractions dites PIF, dès lors qu'elles s'inscrivent dans le cadre de la « protection des intérêts financiers »)²;
- assurer une plus grande efficacité et une plus grande efficacité de l'instruction et de la poursuite de ces infractions;
- dissuader de commettre ce type d'infraction;
- augmenter le nombre des poursuites, pour parvenir à davantage de condamnations et à un recouvrement plus important des fonds de l'Union obtenus frauduleusement; et

¹ COM(2013)0534.

² Ces infractions sont définies en se référant à une proposition de directive, qui reste à être adoptée, sur la lutte contre les intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (doc. du Conseil 12683/12) ; COM(2012)0363). Cette proposition de directive est communément désignée sous le terme de proposition de directive PIF.

- assurer une coopération étroite et un échange d'informations efficace entre les autorités compétentes au niveau national et européen¹;

3. Cette proposition entend atteindre ses objectifs en créant pour l'essentiel un Parquet européen doté d'une « structure décentralisée »² articulée autour d'une petite équipe de procureurs européens et de quatre adjoints qui pourraient alors agir au moyen d'un réseau de procureurs européens délégués opérant dans chaque État membre participant.

Fonctionnement

4. La proposition de règlement se fonde sur l'article 86 du traité FUE qui confère à l'UE le pouvoir³, « pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union », d'instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust ».

5. En résumé, le règlement à l'examen propose que le Parquet européen puisse (à travers ses procureurs européens délégués):

- être exclusivement compétent pour déclencher des enquêtes et engager, sur le territoire des États membres, qui sera alors considéré, à cette fin, comme un « espace juridique unique », des poursuites relatives à des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union⁴;
- être à même de diriger les autorités compétentes chargées des enquêtes et des poursuites sur le territoire des États membres participants en s'appuyant, en cas d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, sur le réseau de procureurs européens délégués⁵;
- mettre en œuvre, sous certaines réserves⁶, une longue liste de mesures d'enquête en s'appuyant sur les procureurs européens délégués⁷;
- pouvoir obtenir toutes les informations pertinentes (stockées dans les bases de données sur les enquêtes pénales et dans celles tenues par les services répressifs⁸), tant des autorités nationales que d'Eurojust et Europol⁹; et
- être investi des mêmes pouvoirs que les procureurs nationaux des juridictions nationales¹⁰ et pouvoir déterminer la juridiction nationale saisie de l'affaire.

¹ Voir page 28 de l'analyse d'impact.

² Considérant 13 et article 3 de la proposition de règlement.

³ Article 86, paragraphe 1, du traité FUE.

⁴ Article 11, paragraphe 4, et article 25, paragraphe 1, de la proposition de règlement.

⁵ Article 6, paragraphe 4, de la proposition de règlement.

⁶ Notamment une autorisation préalable des autorités judiciaires ou en cas de « comportement susceptible de constituer une infraction »; voir article 26, paragraphe 3, de la proposition de règlement.

⁷ Article 26 de la proposition de règlement.

⁸ Article 20 de la proposition de règlement.

⁹ Article 21 de la proposition de règlement.

¹⁰ Article 27, paragraphe 1, de la proposition de règlement.

Subsidiarité

6. Dans son exposé des motifs, la Commission fait valoir que la proposition respecte le principe de subsidiarité au motif suivant (une explication similaire figure au considérant 5 de la proposition de règlement):

« Il est nécessaire pour l'Union d'agir parce que l'action prévue s'étend par nature à l'ensemble de l'Union européenne. Elle implique un pilotage et une coordination au niveau de l'Union des enquêtes et des poursuites à l'encontre des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de celle-ci, que tant l'Union que les États membres sont tenus de protéger aux termes de l'article 310, paragraphe 6, et de l'article 325 du TFUE. Conformément au principe de subsidiarité, cet objectif ne peut être atteint qu'au niveau de l'Union en raison de ses dimensions ou de ses effets. Comme indiqué plus haut, la situation actuelle, dans laquelle la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union relève exclusivement des autorités des États membres, n'est pas satisfaisante et ne permet pas d'atteindre de manière suffisante l'objectif consistant à lutter efficacement contre les infractions affectant le budget de l'Union. »¹

7. Dans son analyse d'impact, la Commission invoque toutefois sept grandes raisons pour justifier une initiative de l'Union (que nous aborderons plus en détail) :

- des actions complémentaires s'imposent pour faire face à la fraude portant atteinte au budget de l'Union²;
- les systèmes répressifs nationaux actuels présentent, en raison de leur dispersion, des lacunes;
- la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ne constitue pas une priorité au niveau national et ne fait pas, à suffisance, l'objet de poursuites par les États membres, notamment les cas dénoncés par l'OLAF (le taux de condamnation est inégal dans les divers États membres et varie d'env. 20 % à 90 %)³;
- le développement des poursuites motivées par une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ne peut s'obtenir en réformant les agences actuelles de l'Union, pas plus qu'en renforçant les mesures et les actions déployées présentement par l'Union⁴;

¹ Paragraphe 3.2, pages 4 et 5 de l'exposé des motifs.

² Voir page 7 de l'analyse d'impact. Ces trois dernières années, la fraude moyenne annuelle était estimée à 500 millions d'EUR, la fraude non détectée étant évaluée à 3 milliards d'EUR.

³ La page 18 de l'analyse d'impact indique le pourcentage de condamnations dans les États membres par rapport au nombre de dossiers transmis par l'OLAF aux autorités nationales pour la période 2006-2011. La Commission reconnaît que les statistiques sont des chiffres bruts. Elle précise qu'une analyse approfondie, notamment de la procédure légale en vigueur dans chaque État membre et de la criminalité sur le terrain, s'impose pour évaluer l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux. La Commission n'en conclut pas moins pour autant que la création d'un Parquet européen « ... permettrait alors d'augmenter le nombre de poursuites ».

⁴ Analyse d'impact de la Commission, pages 26 et 27.

- la proposition de directive PIF ne concerne qu'une partie des fraudes portant atteinte au budget de l'Union¹;
- un régime de poursuite cohérent au niveau de l'Union est amené à se traduire par un niveau équivalent de répression, tant sur le plan national que transfrontalier²; et
- un niveau élevé de protection des droits des suspects est alors garanti.

Aspects du règlement non conformes au principe de subsidiarité

i) Non-respect d'obligations procédurales essentielles

8. Conformément à l'article 5 du protocole (n° 2), "[t]out projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité". En vertu d'une telle exigence, ladite fiche devrait figurer dans l'exposé des motifs de la Commission, lequel fait partie intégrante du projet d'acte législatif et qui est, en outre, traduit dans toutes les langues officielles de l'Union européenne. Cette traduction permet à la fiche contenant des éléments circonstanciés de faire l'objet d'un examen de conformité avec les principes de subsidiarité (et de proportionnalité) par les parlements nationaux de tous les États membres, conformément à l'article 5 du protocole (n° 2). À la différence de l'exposé des motifs, l'analyse d'impact de la Commission ne fait pas partie du projet d'acte législatif et n'est pas traduite dans toutes les langues officielles de l'Union européenne.

9. Le traité sur l'Union européenne³ part du principe que les décisions doivent être prises aussi près que possible des citoyens de l'Union. L'abandon d'un tel postulat ne doit pas être tenu pour acquis mais doit, au contraire, être justifié de manière suffisamment claire et détaillée de sorte que les citoyens de l'Union européenne et leurs représentants élus puissent comprendre les raisons, tant qualitatives que quantitatives, qui leur permettront de conclure "qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci", conformément à l'article 5 du protocole (n° 2). La responsabilité de satisfaire à ces exigences incombe à l'institution de l'Union qui propose la législation.

10. Pour les raisons exposées ci-après, nous ne pensons pas que la Commission ait, dans l'exposé des motifs, suffisamment étayé par des éléments qualitatifs et quantitatifs la nécessité d'une action de l'Union européenne. La Chambre des communes estime que cette omission de la part de la Commission constitue un manquement au respect des obligations procédurales essentielles visées à l'article 5 du protocole (n° 2).

11. La première composante du test de subsidiarité prévoit que 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 »⁴. La Chambre estime que l'analyse du principe de subsidiarité par la Commission ne tient pas compte du caractère nécessaire ou non des objectifs fixés et que celle-ci ne

¹ Analyse d'impact de la Commission, page 27.

² Page 26 de l'analyse d'impact.

³ Article 5.

⁴ Voir article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

s'intéresse uniquement au fait qu'ils peuvent être mieux atteints au niveau de l'Union, ce qui leur confère dès lors ce caractère nécessaire : « Il est nécessaire pour l'Union d'agir parce que l'action prévue s'étend par nature à l'ensemble de l'Union européenne. » (voir paragraphe 6 ci-dessus). En fusionnant les première et deuxième composantes du test de subsidiarité, la Commission ne fait ainsi que servir ses propres intérêts. Le simple fait d'affirmer que la poursuite des infractions par les États membres « est insuffisante » ne suffit pas pour sanctionner cette analyse.

ii) Non-respect du principe de subsidiarité

12. En ce qui concerne l'analyse d'impact, la Commission invoque les raisons suivantes pour affirmer qu'une initiative nationale n'est pas suffisante :

- les systèmes répressifs nationaux actuels présenteraient des lacunes (même s'ils bénéficient de l'action des agences européennes œuvrant à l'échelle transfrontière et européenne que sont l'OLAF, Eurojust et Europol), dès lors que leurs efforts sont dispersés en raison des priorités et des différences caractérisant leurs systèmes judiciaires pénaux;
- même si de nombreuses obligations juridiques exigent des États membres qu'ils combattent, au titre des mesures actuelles existant au niveau de l'Union et de l'article 325 du traité FUE, la fraude portant atteinte au budget de l'Union, ceux-ci ne seraient pas à même d'identifier, d'engager des enquêtes et de poursuivre ces actes de fraude, et un grand nombre de dossiers transmis par l'OLAF aux autorités nationales ne se traduirait pas, dès lors, par une action répressive ou une poursuite¹; et
- une action au niveau national serait notamment entravée par les différences dans la législation, par la complexité des cas, par l'absence de ressources nationales suffisantes et par la nécessité fréquente de collecter des preuves hors du territoire national².

13. La Commission fait également valoir qu'une action nationale demeurerait insuffisante si elle est associée à un renforcement des mesures et mécanismes existant au niveau de l'Union car:

- la marge de manœuvre est limitée si on entend atteindre les objectifs de la proposition en réformant les agences de l'Union: ni Eurojust³ ni Europol⁴ ne peuvent se voir conférer le pouvoir d'engager des enquêtes, Eurojust ne saurait être habilitée à saisir des juridictions nationales et l'OLAF est dépourvu de tout pouvoir dans le cadre des enquêtes pénales et ne peut pas assurer le suivi de ses enquêtes⁵;
- même si la proposition de directive PIF est de nature à apporter une réponse à la dispersion des droits pénaux nationaux en harmonisant les infractions et les sanctions

¹ Voir page 27 de l'analyse d'impact.

² Voir note précitée.

³ Voir limites de l'article 85 du traité FUE.

⁴ Voir limites de l'article 88 du traité FUE.

⁵ Analyse d'impact de la Commission, page 26.

pénales, elle ne peut régler les problèmes liés aux enquêtes et aux poursuites engagées à l'échelle de l'Union¹; et

- les autres mesures et actions prises par la Commission (notamment la stratégie antifraude)² s'avèrent insuffisantes pour faire face aux problèmes identifiés dans le cadre des enquêtes et des poursuites³.

14. La Chambre des communes estime que la Commission n'a pas, dans son analyse d'impact, satisfait à la première composante du test de subsidiarité pour les raisons suivantes:

- elle n'a pas dûment pris en compte l'option visant à renforcer les mécanismes existants et les autres dispositifs envisageables (notamment des mesures préventives lors de la demande de financement par l'Union) susceptibles d'être mis en œuvre au niveau tant national qu'européen et part du principe que la création, à l'échelle supranationale, d'un système de poursuite et d'une agence chargée des enquêtes est la seule solution pouvant apporter une réponse à la fraude portant atteinte au budget de l'Union ; son analyse d'impact envisage quatre options (pas de changement de politique, pas de nouvelles mesures réglementaires au niveau de l'UE, renforcement des pouvoirs d'Eurojust et création d'une unité « Parquet européen ») mais seule l'option faisant l'objet de la proposition à l'examen est analysée en détail;
- elle a agi dans la précipitation et n'a pas attendu l'analyse de l'impact de la proposition de directive PIF visant à faciliter les enquêtes et les poursuites nationales et transfrontières en cas de fraude portant atteinte au budget de l'Union⁴; et
- elle s'appuie sur des données sujettes à caution et sur des affirmations erronées (notamment mais pas seulement sur des nombres peu fiables de condamnations⁵, sur le principe que l'option du Parquet européen est la seule piste envisageable pour réduire la fraude, omettant par là même d'examiner la possibilité de mesures préventives, sur le recours à des données émanant d'États non participants ainsi que sur un chiffrage des coûts du Parquet européen qui se fonde sur l'hypothèse qu'ils seront financés par les ressources existantes).

15. Par ailleurs, l'affirmation de la Commission concernant la première composante du test

¹ Analyse d'impact de la Commission, page 27.

² Ainsi que la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers de l'Union, le règlement (CE) n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF et le règlement (Euratom, CE) n° 2185/1996 relatif aux contrôles sur place).

³ Analyse d'impact de la Commission, page 27.

⁴ Les doutes planant actuellement sur la participation du Royaume-Uni à cette mesure ne privent pas pour autant cet argument de son bien-fondé, dès lors que la Commission est en fait prête à faire valoir les avantages, en termes de subsidiarité, de la proposition à l'examen à laquelle ne peut jamais participer que certains États membres.

⁵ Voir note 17. La Commission reconnaît que les statistiques sont des chiffres bruts. Elle précise qu'une analyse approfondie, notamment de la procédure légale en vigueur dans chaque État membre et de la criminalité sur le terrain, s'impose pour évaluer l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux. La Commission n'en conclut pas moins pour autant que la création d'un Parquet européen « ... permettrait alors d'augmenter le nombre de poursuites ».

de subsidiarité ne tient pas compte du caractère suffisant de l'action « au niveau régional ou local » qui s'avère particulièrement important quand les autorités concernées doivent s'appuyer sur des systèmes judiciaires pénaux qui leur sont propres. La Chambre attire l'attention de la Commission sur l'annexe 1 de son avis motivé et sur le 13^e rapport de la commission de la justice du parlement écossais. Cette commission fait observer que la création du Parquet européen ne présente pas un caractère nécessaire pour atteindre l'objectif visant à lutter contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et qu'une action au niveau de l'Union n'est pas de nature à produire des effets plus importants qu'une action collective similaire des États membres. Il est préoccupant que la Commission n'ait pas analysé à suffisance les actions autres qu'une agence supranationale, qui seraient de nature à protéger efficacement les intérêts financiers de l'Union contre la fraude. Le parlement écossais a, le 5 septembre dernier, suivi la recommandation de sa commission de la justice et estimé que la proposition de règlement à l'examen « n'était pas conforme au principe de subsidiarité visé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne ».

16. La deuxième composante du test de subsidiarité exige qu'il soit démontré qu'une action engagée au niveau européen permette de mieux atteindre le but poursuivi par la proposition de règlement, que ce soit en raison des dimensions ou des effets. Selon la Commission, les avantages d'une action déployée au niveau de l'Union sont les suivants :

- un régime cohérent de poursuites au niveau de l'Union permettra de lutter contre les facteurs transfrontières caractérisant la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, de mettre en place un niveau efficace, équivalent et logique de répression dans l'Union, de veiller à la coopération et à la coordination entre les États membres et de s'assurer que toutes les infractions supposées contre les intérêts financiers de l'Union fassent systématiquement l'objet de poursuites, améliorant par là même l'effet dissuasif¹; et
- une approche au niveau de l'Union est le gage d'un niveau élevé de respect et de protection des droits, tant des particuliers que des entreprises, durant les enquêtes et les poursuites des actes de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, conformément au principe de l'état de droit.

17. Les arguments de la Commission tendant à faire valoir l'avantage d'une action au niveau de l'Union ne convainquent pas la Chambre des communes. En effet,

- les indicateurs qualitatifs et quantitatifs mis en œuvre se prêtent aux mêmes critiques que celles exposées au paragraphe 14 ci-dessus; et
- un régime de poursuites auquel ne participeront pas tous les États membres, conjugué à l'absence d'« espace juridique unique » dans l'UE, ne permettra pas de parvenir à un niveau équivalent de répression dans toute l'Union; et
- l'argument selon lequel il sera possible de mettre en place un niveau élevé de protection des droits des suspects n'est pas recevable:

¹ Page 26 de l'analyse d'impact.

- o il est possible de se demander si les États membres participants qui établissent une distinction précise entre les missions d'enquête et de poursuite pour éviter les abus de pouvoirs et améliorer la protection des droits des suspects adhéreront à cet argument;
- o les pressions qui ne manqueront pas d'être exercées sur les procureurs européens délégués pour accorder la priorité aux cas de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et veiller à obtenir un taux de condamnation de 100 % contribueront à l'émergence d'une procédure décisionnelle obligatoire en matière de poursuite (contrairement au Royaume-Uni et à d'autres États membres qui appliquent une procédure modulable) qui pourrait porter préjudice aux droits des suspects ;
- o les droits des citoyens victimes d'autres types d'infractions pourraient être affectés par la priorité accordée, en termes de ressources nationales, à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;
- o l'absence de détails quant aux modalités de l'examen judiciaire hypothèque le respect de l'état de droit par la proposition; et
- o « l'égalité devant la loi », un autre principe de l'état de droit, ne sera pas assurée par la mise en place du système pénal à deux vitesses que la proposition ne manquera pas d'instituer dans la mesure où les suspects faisant l'objet de poursuites ciblées pour infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union risquent d'être plus souvent condamnés que les suspects d'autres infractions, une attention prioritaire étant réservée à leur cas.

18. La Chambre des communes s'inquiète également des inconvénients éventuels que peut avoir une action au niveau de l'Union. Les États membres non participants risquent non seulement de pâtir de l'amputation des pouvoirs conférés à Eurojust et à l'OLAF dans le cadre des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union mais aussi de l'absence d'attention portée aux mesures de prévention; quant aux États participants, ils seront confrontés à une révision à la baisse des compétences dont ils peuvent se prévaloir lors de la poursuite de ces infractions et perdront leur autonomie, dès lors que leur système judiciaire pénal interne accordera la primauté aux activités de poursuite.

Conclusions

19. Eu égard aux observations qui précèdent, la Chambre des communes estime que la proposition à l'examen n'est pas conforme au principe de subsidiarité.