

## Première évaluation d'une analyse d'impact de la Commission européenne

### Proposition de la Commission de règlement du Conseil portant création du Parquet européen

Analyse d'impact (SWD (2013) 275 final, SWD (2013)274 final (résumé)) concernant une proposition de la Commission de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM(2013)534 final)

#### • Contexte

La présente note vise à fournir une première analyse des points forts et des faiblesses de l'analyse d'impact de la Commission accompagnant la proposition susmentionnée, présentée le 17 juillet 2013.

Chaque année, au moins plusieurs centaines de millions d'euros provenant de fonds de l'Union sont détournés frauduleusement de leurs fins et seule une partie limitée de ces fonds est récupérée. Malgré le préjudice significatif que peut porter ce type de fraude aux intérêts financiers de l'Union, les fraudes ne sont pas toujours détectées et ne font pas toujours l'objet d'enquêtes et de poursuites judiciaires par les autorités nationales. Les efforts de répression sont mal coordonnés et les affaires transfrontalières passent souvent inaperçues. Malgré les efforts intenses des organes de l'Union européenne tels qu'Eurojust, Europol et l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), la Commission estime que les échanges d'informations et la coordination sont insuffisants pour résoudre les problèmes. Eurojust et Europol ont pour mandat général de favoriser l'échange d'informations et de coordonner les enquêtes et les poursuites pénales nationales, mais ne sont pas habilités à procéder eux-mêmes à ces enquêtes ou poursuites. L'OLAF est chargé d'enquêter sur les fraudes et les activités illégales portant atteinte à l'Union, mais ses pouvoirs sont limités aux enquêtes administratives. La poursuite des infractions portant atteinte au budget de l'Union relève à l'heure actuelle de la compétence exclusive des États membres. Aucune autorité de l'Union n'existe dans ce domaine et il n'est aucun organe central capable d'assurer la continuité des procédures d'enquête et de poursuite dans l'ensemble de l'Union.

Des discussions concernant la création d'un Parquet européen sont en cours depuis plus de dix ans, mais les avis demeurent divergents. L'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit explicitement que le Conseil, statuant à l'unanimité et après l'approbation du Parlement européen, "peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust"; cet article constitue désormais la base juridique nécessaire pour la création de cet organe.

Il y a lieu d'observer que, dans sa résolution du 3 juillet 2013 sur le rapport annuel 2011 sur la protection des intérêts financiers de l'Union, le Parlement a salué la proposition prévue concernant la création du Parquet européen, mais a demandé instamment à la Commission, en raison de préoccupations quant à l'efficacité et au fonctionnement interne de l'OLAF, de "présenter des solutions pratiques pour remédier aux insuffisances avant la fin de l'année 2013" et a invité "la Commission et le Conseil, dans l'intervalle, à bloquer toutes les discussions et

décisions sur la création d'un Parquet européen". Dans sa résolution du 23 octobre 2013 sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux (P7\_TA(2013)0444), le Parlement a demandé que les propositions relatives à la création du Parquet européen et celles relatives à Eurojust soient adoptées sans tarder, soulignant qu'il était essentiel que le Parquet européen s'inscrive dans un cadre précis de droits de procédure et que les infractions relevant de sa compétence soient clairement définies.

### • Définition du problème

La principale question en jeu est le niveau inquiétant de fraude, de corruption et d'autres infractions portant atteinte au budget de l'Union, l'incapacité des structures et des politiques en place de d'apporter des solutions ainsi que l'absence de toute structure européenne répressive et de toute politique européenne commune en matière de poursuites judiciaires. La Commission estime que l'approche à l'égard des enquêtes pénales et de la poursuite de ce type d'infractions transfrontalières est extrêmement fragmentaire et inégale et que les niveaux de dissuasion, de détection, d'enquête et de poursuite judiciaire varient sensiblement d'un État membre à l'autre. Elle observe une lacune significative dans le cycle de la répression qui, selon la Commission, pourrait être comblée en créant un Parquet européen. La difficulté réside dans la création de la structure institutionnelle la plus adaptée d'une telle entité et dans l'intégration de ses actions dans les systèmes judiciaires nationaux.

### • Objectifs de la proposition législative

La proposition de la Commission vise à instituer un Parquet européen, comme le prévoit l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et à définir ses compétences et ses procédures. Elle complète une proposition antérieure définissant les infractions et les sanctions applicables<sup>1</sup>. Les objectifs spécifiques consistent à contribuer à une protection accrue des intérêts financiers de l'Union et à la poursuite d'un espace de justice, à créer un système européen cohérent en matière d'enquêtes et de poursuites relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, à accroître le nombre de poursuites aboutissant à des condamnations et à la récupération des fonds de l'Union obtenus de manière frauduleuse, à améliorer la dissuasion et à assurer une coopération étroite et un échange d'informations efficace entre les autorités européennes et nationales. La proposition est soumise à la procédure d'approbation.

### • Éventail des options envisagées

L'analyse d'impact envisage sept options, dont les quatre dernières concernent la création d'un Parquet européen:

- 1) *Maintien du statu quo*. Aucune nouvelle mesure ne serait prise au niveau de l'Union et les infractions continueraient de n'être poursuivies qu'au niveau national.
- 2) *Adoption uniquement de mesures non réglementaires*. Aucune mesure législative ne serait prise au niveau de l'Union et aucun nouvel organe ne serait créé. Néanmoins, les mesures prises aux niveaux national et de l'Union seraient renforcées au moyen de mesures non législatives.
- 3) *Renforcement des compétences d'Eurojust*. Eurojust serait doté de nouvelles compétences pour ouvrir des enquêtes dans l'ensemble de l'Union. Eurojust et ses membres nationaux

---

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

auraient le droit de donner des instructions contraignantes aux ministères publics nationaux pour déclencher des enquêtes et proposer des poursuites dans les États membres, conformément à l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4 a) *Création d'un Parquet européen au sein d'Eurojust.* Eurojust deviendrait l'"agence mère" du Parquet européen. Une unité "Parquet européen" disposerait d'une compétence exclusive dans les affaires portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et serait composée de procureurs et d'enquêteurs spécialisés en criminalité financière.

4 b) *Création d'un Parquet européen du type collège.* De manière similaire à l'organisation d'Eurojust, le Parquet européen serait organisé sous la forme d'un collège de membres nationaux désignés par les États membres. Ce collège prendrait des décisions à la majorité sur des enquêtes et des poursuites relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union dans l'ensemble de l'Union.

4 c) *Création d'un Parquet européen décentralisé.* Le Parquet européen se composerait d'un Parquet européen central assisté par des procureurs délégués européens établis dans les États membres, intégrés dans les systèmes judiciaires nationaux, et doté des pleins pouvoirs en matière de poursuites judiciaires conformément aux dispositions du droit national. Le Parquet central disposerait du pouvoir hiérarchique d'instruction à l'égard des procureurs délégués européens. Le Parquet européen coopérerait avec la police et les parquets nationaux afin d'exécuter ses tâches et serait chargé de faire juger des affaires. La Commission préconise cette option.

4 d) *Création d'un Parquet européen centralisé.* Il s'agirait de créer un Parquet européen central ayant pleinement capacité, sur les plans juridique et pratique, pour mener des enquêtes et des poursuites à l'égard des infractions concernées, sans dépendre des parquets nationaux.

#### • **Champ d'application de l'analyse d'impact**

La longueur de l'analyse d'impact (58 pages + 51 pages d'annexes et un résumé de 10 pages) tient au fait qu'une grande partie des informations fournies ne concernent pas véritablement l'impact de la proposition et les options envisagées dans son élaboration, mais plutôt l'impact du problème de la fraude dans l'Union. Il est évidemment difficile d'évaluer les éventuelles incidences d'une solution proposée sans connaître l'étendue du problème tel qu'il est perçu. Néanmoins, l'attention accordée à cet aspect tend parfois à détourner l'analyse d'impact de la question essentielle de l'impact potentiel des solutions proposées.

L'analyse d'impact montre qu'il n'a pas été possible de calculer les coûts ou les incidences réels de la fraude dans le domaine social dans l'Union, notamment les conséquences sur la qualité et la fourniture de biens et de services, les distorsions du marché et la confiance dans la légitimité de l'Union et de ses institutions. L'analyse de l'impact des différentes infractions est, dès lors, limitée à une estimation des coûts directs pour le budget de l'Union. Cette analyse souligne toutefois que ces chiffres devraient être utilisés avec prudence, étant donné qu'ils reposent forcément sur des hypothèses à confirmer. L'annexe 3 fournit un aperçu détaillé des difficultés rencontrées pour estimer l'étendue des fraudes portant atteinte aux finances de l'Union et la valeur potentielle du "chiffre noir" de la fraude présumée.

Dans ce contexte d'incertitudes, l'analyse d'impact fournit une évaluation comparative des implications que les diverses options envisagées peuvent avoir, sur la base de facteurs tels que leur capacité de contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques, leurs incidences sur les

droits fondamentaux, leur faisabilité, leur impact sur les systèmes juridiques des États membres et sur les institutions actuelles de l'Union, ainsi que l'estimation de leurs coûts et de leurs avantages financiers.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, l'analyse d'impact fournit une évaluation précise des incidences éventuelles de chaque option sur les questions liées aux droits fondamentaux. Le rapport indique que la création d'un Parquet européen "peut entraîner plusieurs problèmes au regard de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment des droits à la vie privée, à la protection des données à caractère personnel, à la propriété et à la liberté". Compte tenu de l'étendue et de la précision de l'article 26 de la proposition relatif aux mesures d'enquête, il pourrait s'agir d'une conclusion prudente, même si l'analyse d'impact souligne clairement que les mesures prévues dans le cadre de l'option préconisée seraient comparables à celles utilisées dans les enquêtes nationales et qu'il y aurait lieu de prévoir un droit au contrôle judiciaire des pouvoirs d'enquête du Parquet européen ainsi qu'un droit à un examen judiciaire de ses décisions. Il n'est pas précisé si les participants aux questionnaires de la Commission étaient des experts dans ce domaine en particulier ou s'ils ont été consultés explicitement.

Pour ce qui est de l'impact sur les systèmes juridiques des États membres, une attention accrue aurait pu être accordée aux implications très concrètes pour les États membres, sur les plans financier et administratif, d'une augmentation potentiellement massive de la charge de travail, avec les adaptations nécessaires pour faire face au nouveau niveau d'autorité représenté par le Parquet européen. Il n'est pas clairement expliqué pourquoi l'impact de l'option 4 c) sur les systèmes juridiques des États membres ne devrait être que "moyen" et que l'impact de l'option 4 d) devrait être « élevé », ou devrait, à tout le moins, avoir un impact ressenti comme élevé, alors qu'une grande partie des implications sont fondamentalement similaires.

En ce qui concerne les incidences sur les institutions actuelles de l'Union, l'analyse d'impact relève que le partage des services d'administration et de fonctionnement avec Eurojust devrait être prévu dans toutes les options visant la création d'un Parquet européen et que ce partage impliquerait également l'utilisation de certaines ressources de l'OLAF. Néanmoins, certains des arguments institutionnels présentés contre certaines options posent également question. Par exemple, le postulat selon lequel "les conflits d'intérêts et les différences de culture du travail entre l'unité "Parquet européen" et Eurojust" pourraient compliquer la concrétisation de l'option 4 a) sur le plan politique semble présupposer que l'unité "Parquet européen" adopterait une culture du travail différente de celle d'Eurojust, alors même qu'elle a été créée en tant qu'unité au sein d'Eurojust, mais rien n'explique réellement cette éventualité.

L'analyse d'impact souligne, à propos de l'option 4 d), que des préoccupations ont été exprimées quant à l'efficacité, dans la pratique, d'un "organe étranger" chargé d'enquêter sur des infractions commises dans les États membres et à la réticence probable des autorités nationales à coopérer pleinement. Il n'est pas non plus expliqué pourquoi d'autres options ne susciteraient pas également des préoccupations, notamment l'option 4 c) préconisée par la Commission.

Un aspect institutionnel connexe qui aurait pu être examiné dans l'analyse d'impact est la mesure dans laquelle les diverses options reprennent la formulation de l'article 86, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que "le Conseil peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust".

Afin d'évaluer les différentes options du point de vue des coûts et des avantages financiers, l'analyse d'impact part de l'hypothèse selon laquelle environ 3 milliards d'euros pourraient être

menacés par la fraude chaque année, mais elle reconnaît que le montant réel ne peut pas être calculé avec exactitude, en raison du manque de fiabilité des données disponibles, des différences d'interprétation de la notion de fraude, des différentes procédures de déclaration et des difficultés inhérentes à l'évaluation de l'ampleur des activités frauduleuses qui passent inaperçues.

L'analyse d'impact repose également sur l'hypothèse selon laquelle l'accroissement du taux de récupération des fonds de l'Union sera à peu près proportionnel à l'augmentation du nombre de condamnations. Pour ce qui est de la dissuasion, on estime qu'une hausse de 10 % du nombre de condamnations permettrait de réduire de 1 % les dommages subis chaque année.

Dès lors qu'il est impossible de définir avec exactitude le lien de cause à effet, l'analyse d'impact souligne que les avantages financiers estimés pour chaque option ne constituent pas des prévisions précises, mais devraient plutôt être utilisés comme une indication de l'*ampleur relative* des conséquences qui pourraient en découler. Si ces hypothèses permettent, par conséquent, une comparaison entre les différentes options, elles posent néanmoins question quant au manque de données fiables et quantifiables, notamment en vue d'une analyse d'impact et d'une évaluation ultérieures.

D'autres incertitudes plus spécifiques, qui, comme il est précisé dans l'analyse d'impact, n'ont pas été abordées, même si elles pourraient avoir des incidences notables sur l'exactitude de toute évaluation coûts-avantages, concernent notamment la localisation du futur Parquet européen et les coûts substantiels y afférents, et surtout le nombre d'États membres participants.

En ce qui concerne ce dernier point, l'analyse d'impact se fonde sur une participation présumée de 27 États membres (en excluant le Danemark). Le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient de régimes spéciaux leur permettant de décider de participer ou non aux procédures législatives dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice. Par ailleurs, le traité prévoit l'application d'une procédure de coopération renforcée lorsqu'il n'y a pas unanimité au sein du Conseil sur la question du Parquet européen; par conséquent, un nombre considérable de pays pourraient ne pas participer au dispositif final. Cette situation pourrait avoir des implications majeures, non seulement en ce qui concerne l'analyse coûts-avantages, mais également du point de vue du fonctionnement pratique du Parquet européen proposé, qui pourrait être amené à examiner des questions transfrontalières dans le cadre d'un régime dans lequel seuls certains États membres participeraient, ainsi que pour les activités d'Eurojust.

Il est précisé explicitement dans l'analyse d'impact que celle-ci n'a pas cherché à analyser l'impact que les différentes options pourraient avoir dans le cadre d'une procédure législative différente et que, sans informations détaillées, il serait impossible d'étudier les implications d'une non-participation d'autres pays. Étant donné qu'il s'agit d'une réelle possibilité, l'analyse d'impact aurait toutefois été utile et plus complète si elle avait envisagé certains autres scénarios fondés sur un nombre déterminé de pays participants.

- **Subsidiarité/proportionnalité**

L'analyse d'impact souligne que l'obligation de combattre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (article 325, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) s'applique également à l'Union, à ses institutions et aux États membres. Elle ajoute que, "étant donné que l'Union est la mieux placée pour protéger ses propres intérêts financiers, elle est également la mieux placée pour assurer la poursuite pénale des infractions portant atteinte à ces intérêts". Elle note que les rapports annuels de

L'OLAF indiquent clairement que les enquêtes pénales limitées au territoire national ne permettent pas une protection efficace et équivalente des intérêts financiers de l'Union, le niveau de protection variant sensiblement d'un État membre à l'autre.

L'analyse d'impact prétend avoir pris en compte le principe de proportionnalité dans la définition de chacune des options. Elle fait valoir que ce principe devrait laisser une marge de décision aussi grande que possible au niveau national et peut aussi être interprété comme impliquant une décentralisation. Cela étant, la référence faite sous l'option 4 a privilégiée, à un office central qui aurait le pouvoir hiérarchique de donner des instructions aux procureurs européens délégués peut sembler quelque peu contradictoire.

De nombreux parlements nationaux ont émis de vives inquiétudes quant à l'application du principe de subsidiarité et 14 parlements nationaux ont remis des avis motivés au cours de la procédure de consultation. Cela a déclenché la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2 du traité qui dispose que "dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux..., le projet doit être réexaminé". Le 27 novembre 2013, au terme d'un examen approfondi des avis motivés remis, la Commission a approuvé une communication indiquant les raisons pour lesquelles elle maintenait sa proposition. Elle précise que l'examen effectué a conclu que la proposition respecte le principe de subsidiarité inscrit à l'article 5, paragraphe 3, du TFUE, puisque l'action des États membres ne serait pas suffisante et qu'une action de l'Union apporterait une valeur ajoutée. La communication rappelle également que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit expressément la possibilité d'instituer le Parquet européen (article 86). Enfin, la communication indique que la Commission tiendra dûment compte des avis motivés des parlements nationaux dans le cadre du processus législatif.

#### • **Incidences sur le budget ou les finances publiques**

L'annexe 4 de l'analyse d'impact définit la méthodologie et présente une analyse coûts-avantages très détaillée des différentes options, avec des estimations des coûts directs et indirects au niveau de l'Union et à celui des États membres. Si les coûts de certains aspects tels que le personnel et les infrastructures peuvent être estimés de manière assez précise, ce sont les coûts et avantages plus larges en termes d'impact financier de la fraude qui posent problème. Or, ce n'est qu'en évaluant les pertes financières dues à la fraude qu'il est possible de juger de l'efficacité réelle d'une mesure donnée. L'analyse d'impact signale de manière judicieuse que l'analyse des coûts et avantages atteint les limites de ce qui est possible en raison du problème fondamental de l'absence de données fiables et précises. Selon l'analyse d'impact, il n'existe pas d'estimations fiables quant à la perte d'argent des contribuables européens due à un comportement criminel à l'égard des dépenses du budget de l'Union, et les estimations intuitives des pertes dues aux infractions à l'encontre du budget de l'UE se sont situées dans une fourchette allant de 1 à 20% du budget global de l'UE au cours des dernières décennies. Les parties essentielles de l'analyse conduite à cet égard reposent dès lors sur des hypothèses qui peuvent être proches ou éloignées de la vérité et qui rendraient extrêmement difficile la conduite d'une future évaluation des coûts et avantages.

#### • **Implications pour les PME et leur compétitivité**

Les PME ne devraient pas être directement affectées par la création du Parquet européen.

- **Simplification et autres implications réglementaires**

Le règlement proposé fait partie d'un ensemble de mesures visant à protéger les intérêts financiers de l'Union. En particulier, dans un souci de cohérence, il faudrait adapter les propositions relatives à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal ainsi qu'à la réforme d'Eurojust et de l'OLAF.

- **Relations avec les pays tiers**

L'analyse d'impact relève que les différentes options recensées devront toutes tenir compte du fait que le Parquet européen devra coopérer avec les autorités de pays tiers puisque des crimes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union sont également commis en dehors de l'UE. Elle estime que seule l'option 4 a) (création d'une unité "Parquet européen" au sein d'Eurojust) présenterait certains avantages à cet égard, puisque le Parquet européen pourrait profiter directement des accords de coopération d'Eurojust. Pour ce qui est des autres options, le Parquet européen devrait s'appuyer sur des instruments juridiques spécifiques en vertu desquels pourrait intervenir une coopération avec les pays tiers. La possibilité pour le Parquet européen d'utiliser les accords de coopération existants devrait faire l'objet d'une réglementation spécifique.

- **Qualité des données, de la recherche et de l'analyse**

L'analyse d'impact se réfère à un large ensemble de documents institutionnels, d'études et d'analyses indépendantes qui ont été produits dans le cadre des débats au cours de la dernière décennie. En outre, deux études externes ont été réalisées pour le compte de la Commission afin d'examiner un certain nombre de questions techniques, juridiques et techniques en suspens, en vue de préparer l'analyse d'impact. La première étude portait sur l'impact de différentes options politiques et la seconde sur l'impact du renforcement des règles de procédure en droit administratif et pénal. Ces deux études ont été effectuées par ECORYS et prenaient en compte des recherches sur le terrain effectuées dans un certain nombre d'États membres.

En ce qui concerne la qualité des données, comme indiqué plus haut, la Commission s'emploie à souligner qu'il n'existe pas d'estimations fiables concernant les pertes de fonds des contribuables européens dues à une conduite criminelle à l'égard des dépenses du budget de l'UE et que l'analyse d'impact est nécessairement fondée sur des hypothèses.

- **Consultation des parties prenantes**

Un certain nombre de réunions et de discussions au niveau européen ont eu lieu en 2012-2013 avec la participation de procureurs, d'avocats de la défense, d'experts et de représentants de haut niveau des milieux universitaires, des institutions de l'UE et des États membres. De nombreuses réunions de consultation bilatérales ont également eu lieu avec les autorités des États membres. Deux questionnaires ont été distribués, l'un aux professionnels de la justice et l'autre au grand public, dont les résultats sont reproduits à l'annexe 1 de l'analyse d'impact. En tout, 17 ministères publics nationaux ainsi qu'Eurojust et 25 cabinets ou associations ont répondu à la consultation en ligne. Sur la question essentielle de savoir si une valeur ajoutée découlerait de la création d'un Parquet européen spécialisé, doté de compétences à l'échelle de l'Union, les avis sont allés d'une "opposition voilée" à un clair soutien. Plusieurs répondants représentant des ministères publics nationaux ont estimé qu'en ce qui concerne Eurojust, la solution optimale serait d'abord d'améliorer l'efficacité des instruments et organes existants, tels qu'Eurojust, l'OLAF et Europol.

Il est à noter que les réponses données à la question portant sur la conception préférable du Parquet européen ont montré que les termes "centralisé" et "décentralisé" faisaient l'objet d'interprétations différentes. Cela étant, et compte tenu du fait que le concept de décentralisation est essentiel pour l'option privilégiée par la Commission, ainsi que pour son interprétation du principe de proportionnalité, il est surprenant de constater qu'elle n'a pas cherché à trouver un autre terme pour distinguer entre les deux principales alternatives qu'elle suggère pour le Parquet européen, afin de dissiper toute ambiguïté.

L'analyse d'impact de chacune des options est systématiquement introduite par une section consacrée aux points de vues des parties prenantes. Les groupes de parties prenantes concernés ne sont pas toujours clairement identifiés dans chaque cas. Parfois, ils ne sont pas identifiés du tout; dans d'autres cas, il est expressément fait référence aux points de vues des procureurs, des experts, des États membres, sans guère de détails quant à la pondération exacte des points de vues exprimés. Des termes tels que "peu", "plusieurs", "certains", "beaucoup", ne reflètent pas nécessairement le degré de soutien ni le type de partie prenante concerné. Des précisions sont cependant fournies sur ces points à l'annexe 1 dans les résumés des réponses aux questionnaires, mais l'on ne voit pas toujours clairement si ces répondants sont les mêmes que ceux visés dans le corps du texte.

La description des points de vues des parties prenantes concernant l'option 1 (statu quo) semble contradictoire: elle indique qu'aucune des parties prenantes consultées n'estime que cette option s'attaquerait au problème, et, pourtant, il est ensuite précisé que certains experts consultés ont estimé que le cadre juridique nécessaire est déjà en place et que les difficultés rencontrées sont plutôt d'ordre pratique. De même, en ce qui concerne l'option 3 (un Eurojust renforcé), l'analyse d'impact précise qu'aucune des parties consultées n'a estimé que cet avis contribuerait de manière pleinement efficace à la protection des intérêts financiers de l'Union; or, il est précédemment indiqué que quelques États membres se féliciteraient d'un Eurojust renforcé dans ce sens.

### • **Suivi et évaluation**

La Commission envisage d'effectuer une étude statistique spécifique dans un délai de deux à quatre ans après la mise en place du Parquet européen. Elle n'indique pas pourquoi il n'est pas possible de fixer un délai plus précis. La proposition prévoit que cinq ans au plus tard après la mise en application du règlement, la Commission présentera un rapport d'évaluation au Parlement et au Conseil. Ce rapport contiendra également ses conclusions sur la possibilité et l'opportunité d'étendre les attributions du Parquet européen à d'autres infractions pénales conformément à l'article 86, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si la Commission produit son étude statistique deux ans après la mise en place du Parquet européen, il semble excessif d'attendre encore trois ans pour qu'un rapport d'évaluation soit présenté au Parlement et au Conseil.

### • **Comité d'analyse d'impact de la Commission**

Le comité d'analyse d'impact de la Commission a émis, le 12 avril 2013, un avis négatif, à la suite de quoi l'analyse d'impact a été revue et resoumise. Le second avis du comité portant sur le projet d'analyse d'impact, émis le 23 avril 2013, était positif mais recommandait de renforcer un certain nombre d'aspects dont certains, mais pas tous, semblent avoir été pris en compte dans la version finale de l'analyse d'impact.



En particulier, le comité demandait que soient mieux précisées les raisons pour lesquelles diverses questions horizontales telles que les règles régissant la coopération entre les autorités et les procédures à appliquer au traitement d'infractions, ne sont plus examinées. L'analyse d'impact précise que plusieurs questions horizontales, qui n'étaient pas considérées comme affectant l'évaluation et la comparaison des options, ont été supprimées. Toutefois, compte tenu de l'importance de ces questions pour le fonctionnement du Parquet européen, il serait peut-être utile de maintenir ces informations, en particulier dans la mesure où une autre question horizontale, à savoir la coopération avec les pays tiers, a été maintenue, alors qu'elle n'était pas considérée comme étant un point de nature à influencer la décision finale.

Le comité d'analyse d'impact a estimé que le rapport devrait identifier un ensemble d'objectifs opérationnels quantifiables au regard desquels le succès du nouveau Parquet européen pourrait être évalué. Il a également estimé que le rapport devrait tester la validité des estimations concernant les avantages au travers d'analyses de sensibilité (c'est-à-dire les variations dans les niveaux de fraude dans l'Union). L'annexe 3 sur la dimension de la criminalité affectant le budget de l'Union contient un certain nombre de scénarios de simulation, mais cette approche ne semble pas avoir été transposée à l'analyse d'impact des options qui sont toutes basées sur une seule série d'hypothèses. L'annexe 4 de l'analyse d'impact fait observer que si l'analyse coûts-avantages a été centrée sur la situation dans laquelle tout le potentiel du Parquet européen sera réalisé selon les hypothèses de travail prédéfinies, la sensibilité des résultats est évaluée en utilisant un ensemble plus conservateur d'hypothèses afin de tester la solidité de l'analyse.

- **Cohérence entre la proposition législative et l'analyse d'impact de la Commission**

La proposition législative de la Commission tient compte des recommandations formulées dans l'analyse d'impact. Toutefois, l'article 13 de la proposition semble suggérer une tendance potentielle à aller au-delà de ce qui est prévu dans l'analyse d'impact en ce sens que cet article se réfère à des compétences accessoires qui, dans certains cas, permettraient au Parquet européen de connaître des infractions pénales autres que celles affectant purement les intérêts financiers de l'Union. Selon l'analyse d'impact, la possibilité de mettre en place un Parquet européen doté d'un large champ de compétences, c'est-à-dire incluant les infractions transfrontalières graves, est une option qui a été rejetée à un stade précoce au motif a) que la fraude au détriment du budget de l'Union est un problème unique et b) que l'article 86 du TFUE ne permet pas d'étendre le champ d'application du Parquet européen à toutes les formes d'infractions sans une décision unanime du Conseil européen<sup>1</sup>. Il y a peut-être là une certaine contradiction.

---

<sup>1</sup> L'article 86, paragraphe 4, du TFUE dispose que le Conseil européen statuant à l'unanimité après approbation du Parlement européen et après consultation de la Commission peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision "afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière".

---

**Auteur:** Alison Davies

**Unité évaluation ex-ante de l'impact**

Direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne  
Direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS)  
Parlement européen

La présente note, élaborée par l'unité de l'évaluation ex-ante de l'impact à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE) du Parlement européen, vise à déterminer si l'analyse d'impact respecte les principaux critères établis dans les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et les autres paramètres définis par le Parlement européen dans son guide pratique des analyses d'impact. Elle n'a pas vocation à examiner le contenu de la proposition. La présente note est élaborée à des fins d'information et de mise en contexte afin d'offrir une assistance plus large aux commissions parlementaires et aux députés dans leurs travaux.

Ce document est également disponible sur l'internet à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studies.html>

Vous pouvez contacter l'unité de l'évaluation ex-ante de l'impact en envoyant un courriel à l'adresse suivante : [impa-secretariat@ep.europa.eu](mailto:impa-secretariat@ep.europa.eu) .

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable de l'éditeur.

Manuscrit achevé en décembre 2013.  
Bruxelles © Union européenne, 2013

ISBN : 978-92-823-5148-2  
DOI : 10.2861/43988  
CAT : BA-04-13-086-FR-N