

N° 178

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 décembre 2016

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE

*au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la **réforme d'Europol et la coopération policière européenne,***

Par M. Michel DELEBARRE et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le « programme de Stockholm », pour la période 2010-2014, sur une « Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », appelait Europol à devenir le « *centre névralgique de l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et à jouer le rôle de prestataire de services et de plateforme pour les services répressifs* ».

Le 12 mars 2015, vos rapporteurs ont rappelé que la coopération policière en Europe reposait, depuis le traité de Lisbonne de 2007, en premier lieu, sur les articles 3 et 4 du Traité sur l'Union européenne, aux termes desquels « *Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union contribue à la protection de ses citoyens. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.* »

L'article 73 du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne précise, pour sa part, « *qu'il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité les formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale.* »

Si l'idée de créer une agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs remonte au tout début des années 90, la convention instituant Europol date de 1995 et le début de l'activité opérationnelle de l'office de 1999.

L'agence européenne Europol, c'est, en 2016, 900 agents dont 185 officiers de liaison délégués par les États membres. Elle est dotée, depuis le traité d'Amsterdam, d'un budget propre.

Espace d'échange d'informations, d'analyse du renseignement et d'expertise, elle effectue chaque année plus de 18 000 enquêtes transfrontalières. Elle est surtout un « méga-moteur de recherche » en collectant des millions de données. Dans la période récente, certaines de ses compétences se sont étoffées avec notamment la création, en 2013, au sein de l'agence, du Centre européen de lutte contre la cybercriminalité ; en 2015, avec la mise en place d'une unité chargée spécialement du signalement des contenus sur Internet afin de lutter contre la propagande terroriste en ligne et d'autres activités extrémistes ; enfin, au mois de janvier 2016, avec le lancement du Centre européen de lutte contre le terrorisme.

C'est le 17 juillet 2013 que la Commission européenne a présenté une proposition de règlement visant à réformer Europol. Le projet de règlement tendait à se substituer à ce qui constituait jusque-là la base juridique du fonctionnement d'Europol, c'est-à-dire cinq décisions des Conseils JAI de 2009.

Trois ans de négociations entre le Conseil et le Parlement européen ont abouti à une résolution législative, en deuxième lecture, du Parlement européen du 11 mai 2016 approuvant la position du Conseil en première lecture du 4 décembre 2015 qui s'était prononcé pour un texte de compromis.

Quelles sont les grandes orientations du nouveau règlement ?

On retiendra principalement trois volets :

En ce qui concerne la **gouvernance d'Europol**, les discussions ont été longues et approfondies avant d'aboutir à un équilibre interinstitutionnel délicat qui renforce le rôle du Parlement européen mais aussi des parlements nationaux, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. Comme le souhaitait la Commission, les décisions du conseil d'administration seront désormais adoptées à la majorité simple, sauf le programme pluriannuel et le budget annuel pour lesquels une majorité renforcée des deux tiers sera requise (article 15). Le contrôle politique des activités de l'agence sera assuré par un « groupe de contrôle parlementaire conjoint » établi par les parlements nationaux et la commission compétente du Parlement européen, c'est-à-dire la commission Libé (article 51 du règlement). Si la proposition de la Commission relative à la création d'un « comité exécutif » où elle aurait été représentée a été abandonnée, la Commission n'en voit pas moins son implication accrue (outre sa

présence au conseil d'administration) puisque, aux termes de l'article 54, le **directeur exécutif** d'Europol sera désormais nommé par le Conseil sur la base d'une liste restreinte dressée par un comité de sélection composé de membres désignés par les États membres **et d'un représentant de la Commission**.

En outre, le candidat retenu pourrait être tenu de se présenter devant la commission Libé du Parlement européen qui rendra un avis non contraignant au Conseil. Par ailleurs, le conseil d'administration pourra inviter à ses réunions, en tant qu'observateur sans droit de vote, toute personne dont l'avis pourrait être pertinent aux fins des débats, y compris, le cas échéant, un représentant du « groupe de contrôle parlementaire conjoint ».

Par ailleurs, sur le fondement d'une décision de la Commission européenne, Europol sera autorisé à transférer des données à caractère personnel vers des pays tiers ou des organisations internationales (article 25).

Un deuxième volet important de la réforme concerne **l'unité de signalement des contenus sur Internet** qui a remplacé, au début de 2015, le point focal « *Check the Web* ». La base juridique de cette unité était fragile. La possibilité pour Europol d'échanger des données à caractère personnel avec les parties privées que sont les fournisseurs de services en ligne (tel Facebook, par exemple) paraissait interdite.

Désormais, l'article 4 du règlement dispose explicitement qu'Europol a pour mission « *de soutenir les actions des États membres en matière de prévention des formes de criminalité commises à l'aide de l'Internet, y compris, en coopération avec les États membres, le signalement de contenus sur Internet, aux fournisseurs de services en ligne concernés pour qu'ils examinent la compatibilité du contenu sur Internet signalé avec leurs propres conditions générales* ».

Dans des conditions strictes, l'article 26 autorise Europol à transférer des données à caractère personnel à des parties privées. Ces conditions sont les suivantes :

- le transfert doit être strictement nécessaire à l'accomplissement de la tâche ;
- il doit concerner des cas individuels et spécifiques ;

– il ne doit pas exister de libertés ni de droits fondamentaux de la personne concernée qui l'emportent sur l'intérêt public exigeant le transfert.

En sens inverse, l'article 26 prévoit qu'Europol pourra désormais recevoir des données à caractère personnel de la part de parties privées à la suite des transferts.

Le troisième volet de la réforme concerne **le traitement des informations et la protection des données**. S'il revêt un caractère un peu technique, il n'en est pas moins capital puisqu'il devrait permettre à Europol de connecter différents fichiers (par exemple le fichier « criminalité organisée » et le fichier « terrorisme ») pour recouper les informations et éviter les éventuels doublons. L'agence pourra désormais établir des liens et des connexions entre différentes enquêtes dans le cadre d'une « gestion intégrée des données ».

Le droit existant, dans un souci de protection, interdisait, jusqu'à présent, les connexions de fichiers. En contrepartie, la réforme renforce le contrôle interne (par le délégué d'Europol à la protection des données) et externe (par le contrôleur européen de protection des données). Elle prévoit aussi des limitations strictes en ce qui concerne la finalité de ces opérations.

Toutes ces dispositions ont fait l'objet de longues négociations et tractations avec le Parlement européen. Au final, le Conseil a jugé que la réforme « *répondait aux inquiétudes exprimées en matière de protection des données, tout en préservant l'efficacité d'Europol* ».

Trois ans de négociations ont donc été nécessaires pour aboutir à **un texte de compromis** qui paraît concilier la nécessaire protection des données personnelles des citoyens européens et l'amélioration de la souplesse et de l'efficacité opérationnelle d'Europol. Le principal problème réside dans la réticence de beaucoup d'États membres à « alimenter » Europol en informations policières, domaine régalién par excellence. Le nouveau règlement demande certes « *aux États membres d'assurer la communication à Europol des informations nécessaires à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme* ».

Mais il ne s'agit pas d'une obligation contraignante. Il est vrai qu'aux termes des traités, « *la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* » (article 4 du TUE) et il est seulement « *loisible aux États membres d'organiser entre eux*

*les formes de coopération qu'ils jugent appropriées entre les services de police » (article 73 du TFUE).*

Enfin, l'article 88 du TFUE énonce : *« Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes. »*

### **Qu'en est-il du contrôle politique d'Europol par le Parlement européen et les parlements nationaux ?**

Selon l'article 51 du texte définitif : *« Le contrôle des activités d'Europol est effectué par le Parlement européen, avec les parlements nationaux. Ceux-ci constituent un groupe parlementaire conjoint spécialisé, établi ensemble par les parlements nationaux et la commission compétente du Parlement européen. L'organisation et le règlement intérieur du groupe de contrôle parlementaire conjoint sont définis par le Parlement européen et les parlements nationaux ensemble, conformément à l'article 9 du protocole n° 1 du TFUE. »*

Qu'énonce cet article 9 ? *« Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union ».*

En revanche, dans sa résolution législative du 25 février 2014, le Parlement européen proposait le texte suivant : *« Le contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, associé aux parlements nationaux, s'exerce par l'intermédiaire d'un 'groupe de contrôle parlementaire conjoint', issu de la commission compétente du Parlement européen, constitué par des membres titulaires de ladite commission ainsi que par un représentant de la commission compétente du Parlement national de chaque État membre et un suppléant. **Les États membres dont le système parlementaire est bicaméral pourront être représentés par un représentant de chaque chambre.** »*

L'organisation et le règlement intérieur du « groupe de contrôle parlementaire conjoint » sont en cours d'élaboration. Le Sénat doit demander que les deux chambres des États membres à système bicaméral puissent être sans aucune équivoque représentées dans cet organe.

En tout état de cause, les parlements nationaux doivent continuer à être étroitement associés à l'élaboration du règlement

intérieur du groupe de contrôle parlementaire conjoint s'agissant notamment de sa composition, de son secrétariat et de ses règles de fonctionnement.

La présente proposition de résolution européenne réaffirme cette exigence.

Elle souligne aussi les autres priorités que sont :

– la lutte effective contre les sources de financement du terrorisme et le trafic d'armes à feu ;

– le contrôle systématique et l'enregistrement des entrées et des sorties dans l'espace Schengen, y compris pour les ressortissants dudit espace ;

– l'amélioration de l'interconnexion des bases de données comme le SIS et le VIS ;

– l'amélioration de l'échange des données relatives aux profils ADN et aux empreintes digitales ;

– la mise en œuvre effective du PNR européen ; ce qui nécessite que chaque État membre dispose d'un PNR national.

\*

Pour ces raisons, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,
- ④ Vu les articles 85 et 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑤ Vu le règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions de 1009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI du Conseil,
- ⑥ Vu la résolution législative du 25 février 2014 du Parlement européen sur l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs,
- ⑦ Vu la résolution européenne du Sénat du 29 juin 2011,
- ⑧ Insiste sur la nécessité absolue de renforcer la coopération policière en Europe dans le contexte actuel de lutte contre le terrorisme ; souligne le rôle fondamental de l'agence européenne Europol en la matière ; réaffirme qu'il importe de mieux exploiter ses capacités et d'inciter les services répressifs nationaux des États membres à échanger plus systématiquement les informations nécessaires entre eux et avec Europol ;
- ⑨ Souhaite que l'Union se donne rapidement les moyens opérationnels d'une lutte effective contre les sources de financement du terrorisme et le trafic d'armes à feu ;

- ⑩ Réaffirme la nécessité d'un contrôle systématique et d'un enregistrement des entrées et sorties dans l'espace Schengen, y compris pour les ressortissants des États membres dudit espace ;
- ⑪ Appelle de ses vœux l'amélioration de l'alimentation et de l'interconnexion ou l'interopérabilité des bases données des systèmes d'information et notamment le système d'information sur les visas (VIS) et le système d'information Schengen (SIS) ;
- ⑫ Incite les États membres de l'Union à se mettre en capacité d'échanger les données sur les profils ADN, les empreintes digitales ainsi que les données relatives aux véhicules et à leurs détenteurs dans le cadre du traité de Prüm du 27 mai 2005 ;
- ⑬ Se félicite de l'adoption de la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière ; incite les États membres à agir efficacement pour que ce PNR européen soit opérationnel dans les meilleurs délais ;
- ⑭ Se félicite du lancement, le 25 janvier 2016, au sein d'Europol, du Centre européen de lutte contre le terrorisme dont l'objectif principal est de créer « *une plate-forme permettant aux États membres de renforcer l'échange d'informations et la coopération opérationnelle en ce qui concerne la surveillance des combattants terroristes étrangers et les enquêtes à leur sujet, le trafic d'armes illicites et le financement du terrorisme* » ;
- ⑮ Se félicite de l'adoption du règlement (UE) n° 2016/794 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) ; relève que ce règlement améliore la gouvernance et le contrôle de l'agence tout en apportant des souplesses dans la gestion des fichiers et l'échange d'informations ;
- ⑯ Rappelle que dans sa résolution européenne n° 151 du 29 juin 2011 sur le contrôle parlementaire d'Europol, il avait souligné que le contrôle d'Europol par les parlements nationaux constituait une exigence démocratique et que leur association au contrôle exercé par le Parlement européen, conformément à l'article 12 du traité sur l'Union européenne et à l'article 88 du traité sur le fonctionnement

de l'Union européenne, devait être organisé de façon à la rendre effective et permanente ;

- ⑰ Rappelle qu'il s'était prononcé pour l'organisation d'une commission mixte composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, à partir des réunions interparlementaires conjointes et des réunions au niveau européen des commissions chargées de la sécurité dans les parlements nationaux ; qu'il avait aussi exigé que la composition de cette commission mixte assure la représentation effective des deux chambres pour les États membres dotés d'un système bicaméral ;
- ⑱ Considère que la création d'un groupe de contrôle parlementaire conjoint spécialisé, établi ensemble par les parlements nationaux et la commission compétente du Parlement européen, prévu à l'article 51 du règlement (UE) n° 2016/794 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), répond à l'objectif d'association des parlements nationaux, conjointement avec le Parlement européen, au contrôle politique effectif et permanent des activités d'Europol ;
- ⑲ Relève toutefois que dans sa résolution législative du 25 février 2014, le Parlement européen avait explicitement prévu qu'en matière de contrôle parlementaire conjoint : « *Les États membres dont le système parlementaire est bicaméral pourront être représentés par un représentant de chaque chambre* » ; que dans le texte définitif figurant à l'article 51 du règlement, il est seulement précisé que : « *L'organisation et le règlement intérieur du groupe de contrôle parlementaire conjoint sont définis par le Parlement européen et les parlements nationaux ensemble, conformément à l'article 9 du protocole n° 1 du TFUE* » ; que l'article 9 dudit protocole se limite à énoncer que « *Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union* » ;
- ⑳ Demande que les travaux actuels sur l'organisation et le règlement intérieur du groupe de contrôle parlementaire conjoint prennent en compte sans aucune équivoque l'exigence relative à la représentation effective des deux chambres pour les États membres dotés d'un système bicaméral ;

- ②① Demande que les parlements nationaux restent étroitement associés à l'élaboration du règlement intérieur du groupe de contrôle parlementaire conjoint s'agissant notamment de sa composition, de son secrétariat et de ses règles de fonctionnement.