# N° 148
# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 novembre 2026

# PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *OCTIES* DU RÈGLEMENT,

*sur la* **conformité** *au* **principe** *de* **subsidiarité** *de la* **proposition** *de* **règlement** *du* **Parlement européen** *et du* **Conseil relatif** *à l'***Agence** *de l'***Union européenne** *pour la* **coopération** *des* **services répressifs** (**Europol**), *modifiant le* **règlement** (**UE**) **2018/1726** *et le* **règlement** (**UE**) **2024/982**, *et abrogeant le* **règlement** (**UE**) **2016/794** - *COM*(*2026*) *580 final*,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Catherine BELRHITI et Audrey LINKENHELD,

Sénatrices

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

# EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

« Aujourd'hui, 25 ans après sa création, Europol est plus que jamais au cœur du cadre de sécurité de l'Union européenne »[1]. Agence d'appui et de renforcement des services de police des États membres de l'Union européenne, Europol a su « monter en puissance », dans l'analyse des grands réseaux criminels actifs en Europe, dans le soutien opérationnel aux enquêtes pénales transfrontières et dans le traitement de volumes importants de données personnelles, afin d'effectuer des recoupements entre plusieurs affaires. Son action est particulièrement utile aux plus petits États membres, qui ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour mener des enquêtes au long cours contre la criminalité qui ne connaît pas de frontières. Mais la France bénéficie aussi de l'expertise d'Europol au quotidien, en particulier sur les traitements de données personnelles massifs et/ou complexes, ou dans le cadre d'équipes communes d'enquête (ECE).

Quelques exemples récents illustrent cette collaboration importante : début juin 2026, une opération de police conjointe franco-espagnole ayant reçu le soutien de l'agence, a abouti au démantèlement d'un réseau de fabrication de faux papiers et à la saisie de 800 faux documents à Alicante (Espagne). En juillet, toujours à la suite d'une coopération franco-espagnole appuyée par Europol, quatre personnes responsables d'un trafic de déchets dangereux, qui ont fait passer clandestinement des déchets de construction par camion, de la France vers l'Espagne, ont été arrêtées. Enfin, début septembre, une vaste opération conjuguant les efforts des polices française, belge, néerlandaise et irlandaise, ainsi que d'Europol, a fait cesser un trafic de chevaux de course, dont l'identité était falsifiée pour être transformés en « boulettes de viande ».

Constatant la valeur ajoutée de la coopération policière et judiciaire européenne contre cette criminalité transfrontière, le Sénat a, depuis la création d'Europol en 2002, accompagné et soutenu sa croissance.

---

[1] *« ProtectEU : une stratégie européenne de sécurité intérieure », COM(2025) 148 final, 1er avril 2025.*

Cependant, dans son rapport de 2025 d'évaluation de la menace représentée par la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (rapport SOCTA 2025), **l'agence Europol elle-même a fait part de sa forte préoccupation au sujet de « l'ADN en mutation de la grande criminalité organisée » en Europe**. Ce rapport a ainsi démontré que la criminalité active en Europe prospérait en ligne et voyait ses activités facilitées par l'intelligence artificielle et par les nouvelles technologies. Il a aussi souligné qu'elle était désormais plus violente, parfois en lien avec des pays tiers ou organisations hostiles à l'Union européenne, et qu'elle tendait à utiliser de plus en plus de jeunes délinquants mineurs pour commettre vols ou meurtres en son nom.

Face à ces changements, la Commission européenne estime qu'Europol ne dispose pas de moyens juridiques et technologiques suffisants, que son action de soutien demeure « limitée et fragmentée » et que son mandat ne couvre pas les nouvelles formes de criminalité (cyberattaques…)[2].

Elle a donc souhaité modifier le statut actuel d'Europol en présentant, le 24 juin 2026, **la proposition de règlement COM(2026) 580 final**. Cette proposition fait partie d'un **ensemble de quatre textes** ayant trait à la coopération européenne en matière de police et de justice pénale, avec :

- une proposition de réforme du statut et des missions d'Eurojust, agence de coopération européenne en matière de justice pénale – COM(2026) 570 final ;

- une proposition de règlement COM(2026) 314 final modifiant le règlement (UE) 2018/1725 (ou RPDUE) qui décline le cadre juridique européen de protection des données personnelles (RGPD) pour les traitements de données effectués par les institutions et organes de l'Union européenne, en particulier ceux compétents dans le secteur « justice-affaires intérieures » ;

- une proposition de révision de la directive 2014/41/UE sur la décision d'enquête européenne en matière pénale – COM(2026) 313 final.

La proposition de règlement COM(2026) 570 final est désormais en négociation au Conseil et la discussion devrait aboutir à l'adoption d'un mandat de négociation au printemps prochain. Au Parlement européen, le rapporteur sur le texte vient d'être désigné. Il s'agit de M. Thomas Tobé (Suède – PPE).

---

[2] *Voir l'analyse d'impact de la proposition de règlement, SWD(2026) 580 final.*

En pratique, cette proposition de règlement tend à remplacer le règlement « Europol » actuel[3] par un nouveau cadre normatif pour :

- **étendre les compétences d'Europol** (aux « menaces hybrides », à la cybercriminalité et aux violences de genre ; développement de son rôle pionnier en matière de recherche et d'innovation dans le domaine de la sécurité intérieure…) ;

- **renforcer sa capacité d'analyse** (par une fourniture accrue d'informations de la part des États membres…) ;

- **accroître son appui opérationnel aux États membres** (possibilité de soutien financier aux États membres ; instauration d'un système de vérifications croisées et d'une application de correspondance ADN ; mise en place d'une « infrastructure en nuage » (*cloud*) d'Europol…) ;

- **conforter ses modalités de coopération avec les pays tiers et les parties privées** (accès direct aux données de ces partenaires et échanges d'informations renforcés).

La commission des affaires européennes considère que, dans leur principe, l'extension des compétences de l'agence en matière de lutte contre la cybercriminalité, l'accroissement de sa capacité d'analyse en soutien aux services de police, ou encore la clarification de ses liens avec l'agence Eurojust, **vont dans le bon sens**.

En ligne avec ses positions récentes sur Europol, exprimées dans la résolution européenne du Sénat n° 42 (2025-2026) du 23 janvier 2026, elle rappelle cependant **deux « lignes rouges » sur l'avenir de cette agence** :

- d'une part, les « actualisations statutaires » d'Europol, d'Eurojust et de Frontex « peuvent renforcer les compétences de ces agences de manière pertinente, d'une part, **si ce renforcement n'entraîne pas de nouvelles dépenses excessives** […] et, d'autre part, si, conformément aux traités, ces agences réformées demeurent bien des outils de soutien aux États membres et non des structures dotées de pouvoirs opérationnels autonomes » ;

---

[3] *Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI.*

- d’autre part, plus spécifiquement, « l’agence Europol, dont la qualité du soutien aux enquêtes des services de police des États membres doit être soulignée, peut être confortée dans ses activités de traitement des données issues d’investigations et dans sa coopération avec les pays tiers, mais **pas être transformée en "FBI européen" »**.

La commission des affaires européennes relève que, dans une période budgétaire difficile pour notre pays, la nécessité d’une forte augmentation du budget de l’agence à 3 milliards d’euros sur la période 2028-2034, telle que le propose la Commission européenne, ne va pas de soi et que cette hausse doit être justifiée par des progrès concrets de la coopération policière européenne et de l’efficacité opérationnelle, dans le respect des droits fondamentaux. Elle constate de plus qu’une telle enveloppe dépendra, au final, des résultats des négociations en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel de l’Union européenne pour la période 2028-2034.

**Par ailleurs, elle considère que certaines dispositions de la proposition de règlement COM(2026) 580 final suscitent des interrogations au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité**.

Tout d’abord, force est de constater que les articles 69, 75, 76 et 78 de la proposition de règlement, relatifs à la gouvernance d’Europol, **tendent à mettre cette dernière sous l’autorité de la Commission européenne, au lieu de celle des États membres**. Or aujourd’hui, en application des traités européens, Europol est une agence opérationnelle de soutien aux services de police des États membres et la Commission n’a aucun rôle opérationnel en matière de police.

Par ailleurs, si l’extension de la compétence d’Europol à la lutte contre les cyberattaques et les violations des mesures restrictives de l’Union européenne ne semble pas poser problème, du fait de leur caractère transfrontalier et de leur lien avec des enquêtes pénales, et si l’extension relative aux violences de genre sera interprétée dans une même logique, **l’octroi d’une compétence à Europol en matière de lutte contre les menaces hybrides semble contrevenir au principe de subsidiarité et doit, à ce titre, être rejeté.**

Tout en comprenant le souhait de certains États membres d'obtenir des garanties de sécurité supplémentaires à l'égard d'agressions ou de menaces en provenance de pays tiers, tels que la Russie, la commission des affaires européennes du Sénat souligne que l'ajout d'une telle compétence à Europol lui permettrait, ainsi qu'à Eurojust, à Frontex et à la Commission européenne, de s'immiscer dans les échanges d'informations et les actions des services de renseignement, qui relèvent pourtant de la sécurité nationale. Or cette dernière, aux termes de l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, reste de la responsabilité exclusive des États membres. Un tel mélange des genres serait ainsi la cause de nouvelles vulnérabilités pour les États membres (risques de vols de données confidentielles et d'espionnage accrus ; publicité subie d'actions des services de renseignement…).

Si certaines actions hostiles doivent être mieux qualifiées dans le droit de l'Union européenne pour pouvoir être poursuivies, **il est possible de compléter la liste des infractions pénales relevant de la compétence d'Europol** (cette liste est précisée en annexe I du règlement « Europol ») **sans procéder à la refonte proposée par la Commission européenne**.

D'autres articles de la proposition de règlement (articles 8 et 9) contraignent les services de police et de gendarmerie, mais aussi les cellules de renseignement financier (ex. : Tracfin en France), à **transmettre obligatoirement et systématiquement des informations à Europol et/ou à lui offrir un accès direct et immédiat à leurs bases de données**.

Les échanges d'informations entre services de police et Europol sont bien sûr nécessaires, mais ils doivent être organisés avec souplesse, en fonction de la disponibilité des informations et en fonction des besoins de ces services.

**L'accès direct et immédiat aux données des bureaux nationaux de recouvrement des avoirs (registres nationaux d'état civil, immobiliers, commerciaux…) pose d'abord une question de principe**. Pourquoi Europol, agence de soutien aux services nationaux, aurait-elle besoin de collecter en permanence l'ensemble de ces données personnelles, au lieu de traiter celles qui sont liées à des enquêtes ou des demandes des autorités habilitées des États membres ? La Commission européenne ne répond pas à cette interrogation cruciale. Or **un tel accès pourrait mettre en cause des enjeux de sécurité nationale**, celle-ci relevant de la **seule responsabilité des États membres** aux termes de l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE), et ne pas être conforme à nos **normes constitutionnelles** sur la protection des individus et de leurs données.

En outre, **d'autres dispositions de proposition de règlement autoriseraient Europol à adresser des injonctions aux États membres, à charge pour ces derniers d'y répondre dans des délais contraints et en motivant leurs éventuels refus**. À cet égard, il faut citer :

- l'article 9, qui autorise Europol à demander aux autorités compétentes des États membres de **prendre des « mesures immédiates »**, sauf si, dans un délai de 24 heures, cette autorité prouvait qu'une telle mesure serait contraire aux intérêts essentiels de l'État membre concerné en matière de sécurité ;

-l'article 11, qui ouvre à Europol le droit **d'enjoindre à un État membre** d'ouvrir une enquête pénale, sauf réponse négative motivée apportée par ce dernier dans le délai d'un mois ;

- l'article 24, qui impose aux États membres de **doter les pôles opérationnels et spécialisés d'Europol en experts**, alors même que ces derniers sont déjà parfois insuffisants pour répondre aux priorités nationales en matière de sécurité (numérique et IA ; lutte anti-terroriste…) ;

- l'article 26, qui prévoit l'**insertion obligatoire de « bureaux d'appui Europol »**, composés d'agents d'Europol ayant déjà travaillé dans les services compétents des États membres, **au sein des unités nationales Europol** (qui sont les unités faisant l'interface avec l'agence au sein des services et ministères des États membres), **afin de s'assurer que les États membres prennent les mesures appropriées pour bénéficier d'un soutien efficace de l'agence**. Une telle insertion donne en effet un « signal politique » très négatif car elle semble témoigner d'une défiance des institutions de l'Union européenne à l'égard des actions de coopération des services des États membres.

L'ensemble des articles 8, 9, 11, 24 et 26 inverseraient les relations prévues par les traités entre les États membres et l'agence, en transformant une agence d'appui et de renfort en « tuteur » et en autorité hiérarchique qui superviserait les activités des États membres. Une telle évolution, outre qu'elle serait nuisible à l'efficacité opérationnelle et à la confiance mutuelle des services concernés, paraît contrevenir au principe de subsidiarité.

**Pour ces motifs, la commission des affaires européennes du Sénat a adopté la proposition de résolution européenne portant avis motivé suivante.**

# LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

*- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :*

- **M. Nicolas de MAISTRE**, préfet, chef du secteur « justice-affaires intérieures » ;

- **Mme Marie DUGRÉ,** adjoint au chef du service « justice-affaires intérieures », conseiller justice pénale ;

- **M. Alexandre NASCIOLI**, conseiller « affaires intérieures » chargé de la coopération policière.

**Proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), modifiant le règlement (UE) 2018/1726 et le règlement (UE) 2024/982, et abrogeant le règlement (UE) 2016/794 – COM(2026) 580 final**

① Vu l'article 88-6 de la Constitution,

② Vu l'article 73 *octies* du Règlement du Sénat,

③ Vu le règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI,

④ Vu la nouvelle stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne (ProtectEU), en date du 1er avril 2025 – COM(2025) 148 final,

⑤ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données – COM(2026) 316 final,

⑥ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et abrogeant le règlement (UE) 2018/1727 – COM(2026) 570 final,

⑦ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), modifiant le règlement (UE) 2018/1726 et le règlement (UE) 2024/982, et abrogeant le règlement (UE) 2016/794 – COM(2026) 580 final ainsi que le rapport d'analyse d'impact – SWD(2026) 580 final – qui l'accompagne,

⑧ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (refonte) – COM(2026) 1030 final,

⑨ Le Sénat émet les observations suivantes :

⑩ L'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE) stipule que l'Union européenne ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « *si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » ; ceci implique d'examiner, non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisée au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;

⑪ Le Sénat exprime tout d'abord son soutien à l'agence européenne de coopération policière, Europol, et à ses personnels, dans leur mission d'appui et de renfort des actions des services de police des États membres face à la criminalité transfrontière. Il rappelle que ces missions doivent être mises en œuvre conformément aux droits fondamentaux et aux dispositions de l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il se félicite également du suivi des activités d'Europol assuré régulièrement par le groupe de contrôle parlementaire conjoint (GCPC), qui réunit, de manière inédite pour un organe de l'Union européenne, des parlementaires des États membres et des membres du Parlement européen ;

⑫ Il constate qu'Europol apporte une contribution utile aux services compétents des États membres, par son analyse des grands réseaux criminels actifs en Europe, par son soutien opérationnel aux enquêtes pénales transfrontalières et par ses traitements de données personnelles liées à ces enquêtes ;

⑬ À la lumière de l'avis 18/2026 du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), qui souligne que les nouvelles possibilités données à Europol par la réforme de traiter les données personnelles « *d'individus n'ayant pas de lien établi avec des enquêtes criminelles, pendant de longues périodes et pour un large éventail d'objectifs, constituent une véritable interférence avec le droit à la protection des données personnelles* », le Sénat réaffirme que les activités de l'agence doivent pleinement respecter les règles européennes de la protection des données personnelles ;

⑭ Cependant, comme l'a constaté le rapport 2025 d'Europol sur l'évolution de la menace liée à la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA), les réseaux criminels actifs dans l'Union européenne évoluent rapidement, à la fois, plus violents, plus actifs « en ligne » (cyberattaques ; vols de données ; communications sur le « dark web » ; financement par les cryptomonnaies…) et plus interconnectés ;

⑮ Pour tirer les leçons de ces évolutions, la Commission européenne a présenté, le 24 juin dernier, une réforme globale du mandat de l'agence Europol. Cette réforme doit être analysée dans le cadre de la volonté de refonte ambitieuse de l'architecture européenne de la justice pénale et de la sécurité intérieure, défendue par la Commission européenne et reprise dans la nouvelle stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne (ProtectEU). Cette démarche fonde également les projets de réforme des statuts d'Eurojust et de Frontex, en attendant celle du Parquet européen, ainsi que la révision des règles européennes de traitement des données personnelles par les organes de l'Union européenne travaillant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (RPDUE). Elle vise systématiquement à doter ces organes européens de pouvoirs supplémentaires afin de favoriser leur autonomie, à faciliter les échanges de données personnelles entre eux et avec des tiers, et à renforcer sa propre influence au sein de ces organes, au détriment de celle des États membres ;

⑯ Dans ce cadre global, l'adaptation envisagée du mandat d'Europol aux nouvelles formes de criminalité est – dans son principe – pertinente. Plusieurs dispositions de la réforme proposée, telles que l'extension des compétences d'Europol à la lutte contre la cybercriminalité, l'accroissement de ses capacités d'analyse en soutien aux services de police, ou encore, la clarification et le renforcement de ses liens avec l'agence européenne de coopération en matière de justice pénale (Eurojust), semblent aller dans le bon sens ;

⑰ Le Sénat prend également acte avec satisfaction de la publication d'une analyse d'impact pour éclairer la réforme proposée et en justifier la nécessité et la proportionnalité. Il rappelle sa demande répétée de publication systématique d'une telle analyse pour chaque nouveau projet de règlement ou de directive ;

⑱ Néanmoins, il constate que plusieurs dispositions de la proposition de règlement COM(2026) 580 final semblent contrevenir au principe de subsidiarité et devraient être supprimées pour cette raison ;

⑲ Il en va ainsi, en premier lieu, des articles 69, 75, 76 et 78 de la proposition de règlement, qui opèrent des changements notables dans la gouvernance de l'agence ;

⑳ Europol est aujourd'hui dirigée par un conseil d'administration, composé d'un représentant par État membre et d'un représentant de la Commission européenne, et par un directeur exécutif désigné sur la base d'une liste établie par le Conseil ;

㉑ Or, sans justification et à traité constant, la réforme prévoit la création d'un poste de représentant supplémentaire et d'un « quasi droit de veto » pour la seule Commission européenne au sein du conseil d'administration. D'une part, l'article 73 de la proposition de règlement prévoit que, lorsque la Commission rend un avis négatif pour des motifs liés au respect du droit de l'Union, à la compatibilité avec les objectifs stratégiques de l'Union ou à la bonne gestion financière, le conseil d'administration doit réexaminer le projet de document unique de programmation avant son adoption. D'autre part, l'article 74 de la proposition de règlement précise que lorsque la Commission exprime de fortes préoccupations au sujet d'une proposition de décision présentée au conseil d'administration sur des questions liées au règlement délégué (UE) 2019/715, qui porte règlement financier-cadre des organismes créés en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité Euratom, ainsi qu'au statut des fonctionnaires et au régime applicable aux autres agents, le conseil d'administration reporte l'adoption de la décision concernée. Dans un délai de quinze jours, le conseil d'administration devrait alors réexaminer la décision, l'adoption étant conditionnée à la majorité des deux tiers, incluant les représentants de la Commission, ou une majorité des quatre cinquièmes des représentants des États membres ;

㉒ La proposition de règlement prévoit en outre la désignation du directeur exécutif sur la base d'une liste de candidats désormais établie par la Commission, au lieu du Conseil ;

㉓ Ces changements placeraient de fait l'agence sous l'autorité première de la Commission, alors que l'article 88 du TFUE confie à Europol un rôle d'appui et de renfort aux services de police des États membres et que la Commission n'a aucun rôle opérationnel en matière de police et d'enquêtes pénales. Ces dispositions apparaissent ainsi contraires, non seulement à la répartition des compétences prévue par les traités, mais également à l'efficacité de l'agence ;

㉔ En deuxième lieu, l'extension des compétences d'Europol, prévue à l'article 5 et à l'annexe I, à la lutte contre la cybercriminalité et contre les violations de mesures restrictives de l'Union européenne – c'est-à-dire des sanctions infligées par cette dernière à des personnes physiques ou morales -, ne semble pas poser de difficulté, en raison de la nature transfrontière de ces infractions et de leur lien avec des enquêtes de police. Il en va de même pour les violences de genre pour lesquelles la compétence d'Europol sera interprétée sur la base des mêmes critères ;

(25) En revanche, l'élargissement des pouvoirs d'Europol à la lutte contre les menaces hybrides liées aux infractions pénales relevant déjà de sa compétence, prévu à l'article 5, apparaît contraire au principe de subsidiarité. En effet, faute d'une définition précise en droit de l'Union européenne, ce concept « fourre-tout », sans plus-value opérationnelle, que l'on retrouve également inscrit dans les projets de réforme des statuts d'Eurojust et de Frontex, constitue une source d'insécurité juridique et de confusion des pouvoirs. Il permettrait de justifier une intervention « tous azimuts » d'Europol et des organes de l'Union européenne précités ainsi que de la Commission européenne dans les décisions opérationnelles en matière de sécurité et, plus particulièrement, de s'immiscer dans les échanges d'informations et les actions des services de renseignement des États membres. Ceux-ci relèvent pourtant de la sécurité nationale, qui est de la seule responsabilité des États membres selon l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE). Le Sénat demande donc avec fermeté la suppression de ces dispositions ;

(26) En troisième lieu, plusieurs articles de la proposition imposent de nouvelles obligations de transmission d'informations systématiques aux services et autorités compétents des États membres, à destination d'Europol. Il faut d'abord mentionner l'article 8, qui oblige les États membres à transmettre les informations pertinentes, y compris en matière de « renseignement criminel », à Europol à des fins d'analyse. L'article 9, quant à lui, prévoit, à la fois, un « *accès direct et immédiat* » d'Europol aux informations exhaustives des bureaux de recouvrement des avoirs des États membres (registres nationaux et de population ; registres immobiliers et commerciaux ; registres centralisés des comptes bancaires…), et l'obligation, pour les cellules de renseignement financier des États membres (comme Tracfin pour la France) de donner suite aux demandes d'informations d'Europol ;

(27) Ces obligations nouvelles ne semblent en l'état, ni réalistes ni conformes au principe de subsidiarité. Sur le plan des principes, il faut s'interroger sur les besoins, pour Europol, d'accéder de manière systématique et permanente à un tel nombre de données personnelles, dont certaines sensibles, et sur le « renversement des rôles » induit par ces obligations. Les États membres ne sont pas, en effet, de simples sous-traitants fournisseurs d'informations d'Europol, mais ils sont la raison d'être des missions de l'agence ;

㉘ Sur le plan pratique, alors que les services de police et de gendarmerie cherchent à l'heure actuelle à renforcer leur présence opérationnelle « sur le terrain », un tel cumul d'obligations d'échanges d'informations, même mené avec l'aide de nouvelles technologies, serait la source de charges administratives nouvelles, excessives et non compensées, qui les contraindrait à « figer » un certain nombre d'emplois sur ces missions d'échanges d'informations. Un tel constat peut aussi être établi pour l'obligation faite aux États membres de fournir des experts au profit des centres d'Europol, prévue par l'article 24 de la proposition, alors même qu'ils sont parfois eux-mêmes en déficit d'une telle expertise ;

㉙ Pour s'assurer de la conformité des dispositions des articles 8 et 9 au principe de subsidiarité, si jamais elles devaient être maintenues, il convient de s'assurer que les transmissions d'informations prévues ne seraient jamais systématiques mais fonction de la disponibilité des informations et des services sollicités. Elles devraient en outre être conditionnées à la possibilité, pour ces derniers, de s'opposer à ces transmissions si elles mettaient en cause les intérêts essentiels de la sécurité nationale ou le succès d'une enquête en cours, ou si elles étaient clairement disproportionnées par rapport aux intérêts légitimes d'une personne ;

㉚ En outre, l'« *accès direct et immédiat* » d'Europol aux données des bureaux de recouvrement des avoirs des États membres, qui contiennent en particulier les données des registres d'état civil, des registres commerciaux et des registres immobiliers, ne paraît accompagné ni de justifications suffisantes, ni de garanties appropriées. Ce faisant ce dispositif semble constituer une atteinte disproportionnée aux règles nationales et européennes relatives à la protection des individus et de leurs données personnelles. À ce titre, il devrait être supprimé ;

㉛ En quatrième lieu, deux articles de la proposition sont également problématiques dans la mesure où ils permettent à Europol d'enjoindre aux autorités compétentes des États membres d'accomplir certains actes, sous réserve d'un refus motivé formulé dans des délais serrés ;

㉜ L'article 9 de la proposition de règlement permettrait ainsi à Europol de demander aux autorités compétentes des États membres de prendre des « *mesures immédiates* » de gel de biens, lorsque l'agence estime qu'il existe « *un risque imminent de disparition des biens dépistés et identifiés* » à la suite d'activités de lutte contre la criminalité économique et financière. Les États membres ne disposeraient que de 24 heures pour prouver qu'une telle demande serait contraire à leurs intérêts essentiels en matière de sécurité ;

㉝ L’article 11 reprend une disposition du règlement « Europol » actuel, à savoir la possibilité pour l’agence de solliciter l’ouverture d’une enquête pénale auprès des services compétents des États membres, mais en l’assortissant de l’obligation, pour tout État membre qui refuserait cette demande, de motiver ce refus et de répondre dans le délai d’un mois ;

㉞ Ces mesures nouvelles vont induire, pour les services concernés, de nouvelles procédures rigides, de nouvelles exigences de motivation et de rapport, ainsi que de nouvelles sources de contentieux potentielles dans l’hypothèse où ils ne répondraient pas dans les délais. Ces dispositions constituent des charges administratives disproportionnées, qui traduisent une certaine méconnaissance des tensions actuelles dans les ressources humaines et de la capacité opérationnelle des services de police et de gendarmerie. De telles évolutions fragiliseraient ces services au lieu de les aider. De plus, elles semblent encore placer ces services sous l’autorité d’Europol, ce qui serait contraire à la répartition des compétences prévues par les traités. Afin de se conformer au principe de subsidiarité, il apparaît nécessaire de maintenir les possibilités de demandes formulées par Europol, mais en supprimant toute obligation de réponse motivée dans des délais contraints ;

㉟ En cinquième lieu, l’article 26 de la proposition de règlement apparaît également contraire au principe de subsidiarité. En imposant la présence obligatoire d’un « bureau d’appui Europol », constitué de fonctionnaires de l’agence, au sein de leurs « unités nationales » – c’est-à-dire des structures des services et ministères des États membres chargées de faire le lien entre leurs autorités nationales et Europol – la Commission européenne affirme qu’elle souhaite simplement apporter un soutien efficace aux États membres dans leur mise en œuvre du règlement « Europol ». En réalité, une telle mesure semble surtout constituer une volonté maladroite d’ingérence dans les enquêtes des services nationaux et de contrôle sur leurs activités, dont une part relève de la sécurité nationale, qui est de la seule responsabilité des États membres. Ces dispositions, outre qu’elles vont à l’encontre du principe de confiance mutuelle, apparaissent contraires aux stipulations du traité sur l’Union européenne et de celles du traité sur fonctionnement de l’Union européenne relatives à Europol.

*

㊱ En conséquence, pour ces motifs, le Sénat considère que la proposition d’acte législatif COM(2026) 570 final n’est pas conforme à l’article 5 du traité sur l’Union européenne (TUE) et au protocole n° 2 sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE).