N° 30

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

8 novembre 2026

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**

Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 octies *du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la commission des lois dont la teneur suit :*

Voir le numéro :

Sénat : 148 (2026-2027).

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

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

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, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI,

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 1er avril 2025, intitulée « *ProtectEU* : une stratégie européenne de sécurité intérieure », COM(2025) 148 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 23 juin 2026 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) 314 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2026 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,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2026 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,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2026 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (refonte), COM(2026) 1030 final,

Le Sénat émet les observations suivantes :

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 réalisé 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 ;

Le Sénat exprime tout d'abord son soutien à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (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 à 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 ;

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 ;

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 ;

Cependant, comme l'a constaté le rapport pour 2025 d'Europol sur l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (*The EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 – EU-SOCTA 2025*), 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 ;

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 de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière de justice pénale (Eurojust) et de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (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 ainsi qu'à renforcer sa propre influence au sein de ces organes, au détriment de celle des États membres ;

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 Eurojust, semblent aller dans le bon sens ;

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 ;

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

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 ;

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 ;

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 de la Commission du 18 décembre 2018 portant règlement financier-cadre des organismes créés en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité Euratom et visés à l'article 70 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, qui porte règlement financier-cadre des organismes créés en application du TFUE 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 majorité des deux tiers, incluant les représentants de la Commission, ou une majorité des quatre cinquièmes des représentants des États membres ;

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 ;

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 européens, mais également à l'efficacité de l'agence ;

En deuxième lieu, l'extension des compétences d'Europol, prévue à l'article 5 et à l'annexe I du projet de règlement, 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 ;

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 du projet de règlement, apparaît contraire au principe de 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 le paragraphe 2 de l'article 4 du TUE. Le Sénat demande donc avec fermeté la suppression de ces dispositions ;

En troisième lieu, plusieurs articles de la proposition de règlement imposent de nouvelles obligations de transmission d'informations systématique 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 ;

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 ;

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 de règlement, alors même qu'ils sont parfois eux-mêmes en déficit d'une telle expertise ;

Pour s'assurer de la conformité des articles 8 et 9 du projet de règlement au principe de subsidiarité, si jamais ils devaient être maintenus, 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 ;

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 ;

En quatrième lieu, deux articles de la proposition de règlement 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 ;

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 ;

L’article 11 de la proposition de règlement reprend une disposition du règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 précité, dit « 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 ;

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 européens. 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 ;

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 « *unité[s] nationale[s]* » – 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 (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 précité, dit « 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 TUE et de celles du TFUE relatives à Europol.

*

En conséquence, pour ces motifs, le Sénat considère que la proposition de règlement COM(2026) 580 final précitée n’est pas conforme à l’article 5

du TUE et au protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au TUE et au TFUE.

Devenue résolution du Sénat le 8 novembre 2026.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER