N° 31

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 judiciaire** *en* **matière pénale** (**Eurojust**)
et abrogeant le règlement (UE) 2018/1727 - COM(*2026*) *570 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 les numéros :

Sénat : 150 et **151** (2026-2027).

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

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

Vu le règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil,

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 l'évaluation par la Commission européenne de l'activité de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), du 2 juillet 2025, SWD(2025) 182 final,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 23 juin 2026 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale et la décision européenne de participation à distance (refonte), COM(2026) 313 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,

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 judiciaire en matière de justice pénale (Eurojust), qui a pour mission d'appuyer et de renforcer les services et autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites pénales transfrontières, en application de l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;

Il partage les conclusions de la dernière évaluation précitée d'Eurojust, présentée par la Commission européenne le 2 juillet 2025, selon laquelle cette dernière est très efficace dans l'accomplissement de sa mission de soutien et de renforcement de la coordination et de la coopération entre les autorités nationales chargées de la justice pénale. Cette efficacité se manifeste au quotidien par l'organisation de réunions de coopération entre les autorités nationales sur des dossiers transfrontières, afin d'éviter des conflits de juridictions et de les inciter à « unir leurs forces », mais aussi par la mise en place d'équipes communes d'enquête (ECE), par le soutien à l'exécution des mandats d'arrêt européens (MAE) ou par le rôle pivot joué par Eurojust dans les échanges de bonnes pratiques, les retours d'expérience et la confiance mutuelle entre acteurs européens de la « chaîne pénale ». Eurojust incarne ainsi la « valeur ajoutée » européenne dans la lutte contre les réseaux criminels actifs en Europe, qui ne connaissent pas de frontières ;

Tout comme l'évaluation précitée, le Sénat constate cependant un nouveau besoin d'adaptation du mandat de l'agence pour faire face aux évolutions structurelles rapides des réseaux criminels actifs dans l'Union européenne, qui sont désormais plus violents, plus actifs « en ligne » (cyberattaques, vols de données, communications sur le « *dark web* », financement par les cryptomonnaies…) et plus interconnectés. Eurojust, tout comme l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), doit être en mesure de relever ces défis. Le

Sénat prend note également des observations émises par la Commission européenne dans cette évaluation sur la gouvernance actuelle d'Eurojust, qui dénonce, à titre principal, des structures de gouvernance complexes et un processus décisionnel laborieux ;

Pour tirer les leçons de ces évolutions, la Commission européenne a présenté, le 24 juin dernier, une réforme globale du mandat de l'agence Eurojust, alors que de nombreux États membres, dont la France, estiment que des amendements au règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 précité, dit « Eurojust », actuel auraient été suffisants ;

Cette réforme doit être analysée dans le cadre de la volonté très ambitieuse de refonte de l'architecture européenne de la justice pénale et de la sécurité intérieure, défendue par la Commission et reprise partiellement dans la nouvelle stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne (*ProtectEU*). En effet, cette démarche fonde également les projets de réforme des statuts d'Europol 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, à la fois, 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 l'influence de la Commission européenne au sein de ces organes, au détriment de celle des États membres ;

Concernant la réforme du statut d'Eurojust, plusieurs mesures prévues semblent, dans leur principe, aller dans le bon sens. Il en va ainsi de l'extension des compétences d'Eurojust à la lutte contre la cybercriminalité ou les violations des mesures restrictives de l'Union européenne ainsi que l'assistance aux victimes. Il en va de même pour le renforcement des outils d'échange et d'analyse de l'agence (plateformes de coopération judiciaire, centres d'expertise…), pour la clarification de ses relations avec Europol et pour l'élargissement de ses possibilités de coopération, tant avec les pays tiers qu'avec les organisations internationales ;

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 ;

Cependant, plusieurs dispositions de la proposition de règlement COM(2026) 570 final précitée semblent contraires au principe de subsidiarité et devraient être supprimées ou réécrites pour cette raison ;

Il en va ainsi, en premier lieu, des articles 6 à 15 et 19 à 23 de la proposition initiale de règlement, qui modifieraient profondément la gouvernance de l'agence ;

À l'heure actuelle, Eurojust est dirigée par un collège, composé de représentants des États membres, qui sont procureurs ou magistrats du siège de formation. Il lui revient de définir les choix stratégiques de l'agence et de voter son budget, en fonction des priorités soulignées par les autorités nationales compétentes. Ce collège élit aussi en son sein le président d'Eurojust et deux vice-présidents, qui ont pour mission de représenter l'agence. Le collège est aidé par un conseil exécutif, au sein duquel siège le président, qui prépare ses décisions, et par un directeur administratif, chargé de la gestion quotidienne de l'agence ;

La proposition de règlement bouleverserait cette gouvernance en marginalisant l'influence des États membres du fait de la création d'un conseil d'administration auquel seraient confiés la définition des priorités stratégiques et le vote du budget au détriment du collège, qui ne conserverait que l'exécution des tâches opérationnelles. De plus, le conseil d'administration serait désormais chargé de la désignation du directeur administratif de l'agence, en lieu et place du collège. En complément, au sein de ce conseil, la Commission européenne y disposerait d'un « quasi-droit de veto » sur certaines décisions. L'article 11 de la proposition de règlement prévoit en effet que le conseil d'administration devrait reporter l'adoption d'une proposition de décision si la Commission européenne soulevait de « *sérieuses préoccupations* » concernant une proposition de décision présentée au conseil d'administration sur des questions liées au règlement délégué (UE) 2019/71541 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 de l'Union européenne. Dans un délai de 15 jours, le conseil d'administration devrait alors réexaminer cette proposition, le cas échéant modifiée. La proposition ne pourrait alors être adoptée qu'à une majorité des deux tiers de ses membres, incluant le représentant de la Commission européenne, ou à la

majorité des quatre cinquièmes des représentants des États membres. Enfin, l'un des deux postes actuels de vice-président d'Eurojust serait supprimé ;

La modification proposée apparaît contraire à l'article 85 du TFUE, qui fait d'Eurojust une agence d'appui et de renfort aux enquêteurs et aux procureurs des États membres, et non un organe rattaché à la Commission européenne, qui ne dispose pas de compétence pour soutenir ou coordonner des enquêtes ou des poursuites pénales ;

Pour les autorités françaises, au regard de la sensibilité des dossiers judiciaires en cause, une telle réforme, qui donnerait un rôle désormais prépondérant au conseil d'administration au sein duquel pourraient siéger des personnalités n'ayant pas le statut de magistrat, ferait peser un risque sérieux sur l'indépendance de fonctionnement d'Eurojust, sur la confidentialité des échanges internes entre magistrats et, plus généralement, sur la confiance mutuelle entre autorités nationales des États membres compétentes en matière de justice pénale ;

De manière inédite, le collège actuel d'Eurojust a d'ailleurs critiqué ce volet de la réforme, pour les raisons précitées, dans une note présentée au Conseil de l'Union européenne, le 15 juillet 2026, soulignant qu'elle entraînerait une complexification de la prise de décision au sein de l'agence et constituerait « *un fardeau administratif* » ;

En outre, sous l'impulsion de la France, de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Belgique, une large majorité d'États membres a manifesté son opposition à cette réforme de la gouvernance d'Eurojust, lors des négociations en cours au sein du Conseil. Cette opposition a conduit la présidence irlandaise du Conseil à écarter ce projet de nouvelle gouvernance au profit d'une alternative présentée par la France et les États membres précités, qui abandonnerait toute création d'un conseil d'administration, préserverait les compétences stratégiques du collège, confierait l'ensemble des tâches que le collège ne peut assumer au conseil exécutif et intégrerait le directeur administratif de l'agence au sein de ce conseil exécutif, avec droit de vote. Cette proposition semble à même de rénover la gouvernance de l'agence de manière pertinente, sans contrevenir au principe de subsidiarité ;

Concernant l'extension des compétences d'Eurojust, prévue par l'article 5 de la proposition de règlement, l'extension annoncée des pouvoirs de l'agence contre la cybercriminalité et 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 au regard du principe de subsidiarité, en raison de la nature

transfrontalière de ces infractions et de leur lien avec des enquêtes pénales. Il en va de même pour la possibilité qui serait ouverte à l'agence d'offrir son soutien aux enquêtes et aux poursuites pénales des autorités compétentes des États membres contre les violences de genre, dès lors que cette compétence serait limitée aux violences de genre présentant une dimension transfrontière ;

En revanche, l'élargissement des pouvoirs d'Eurojust 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, paraît contraire au principe de subsidiarité et doit être supprimé à ce titre. En effet, faute d'une définition précise en droit de l'Union européenne, ce concept « fourre-tout » et sans plus-value opérationnelle, que l'on retrouve également inscrit dans les projets de réforme des statuts d'Europol et de Frontex, constitue une source d'insécurité juridique et de confusion des pouvoirs. Il permettrait de justifier une intervention « tous azimuts » d'Eurojust, d'Europol et, indirectement, de la Commission européenne, dans les décisions opérationnelles en matière de sécurité. Cette extension de compétences les autoriserait en particulier à s'immiscer dans les échanges d'informations, dans les actions et dans les contentieux éventuels relatifs aux services de renseignement des États membres. Or ceux-ci relèvent exclusivement de la sécurité nationale, qui est de la seule responsabilité des États membres, selon le paragraphe 2 de l'article 4 du TUE. Les échanges et les actions des services de renseignement n'entrent pas dans le champ de compétences d'Eurojust et ne doivent pas y entrer.

*

En conséquence, pour ces motifs, le Sénat considère que la proposition de règlement COM(2026) 570 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 TFUE.

Devenue résolution du Sénat le 8 novembre 2026.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER