

N° 477

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 avril 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur **Europol et Eurojust : perspectives d'avenir**,*

Par MM. André GATTOLIN, Dominique BAILLY, Pierre BERNARD-REYMOND et
Mme Colette MÉLOT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Mme Françoise Boog, Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. EUROPOL	7
A. HISTORIQUE : DE LA CONVENTION DE 1995 AU TRAITÉ DE LISBONNE.....	7
B. ORGANISATION, FONCTIONNEMENT, ARTICULATION ENTRE LE NIVEAU NATIONAL ET LE NIVEAU EUROPÉEN	8
C. LES PRIORITÉS OPÉRATIONNELLES D'EUROPOL.....	10
D. L'ACTIVITÉ D'EUROPOL EN 2013.....	12
E. LA RÉFORME D'EUROPOL	13
1. <i>Les objectifs de la réforme</i>	13
2. <i>Le contrôle parlementaire</i>	14
3. <i>Gouvernance d'Europol</i>	16
4. <i>Protection des données personnelles</i>	17
5. <i>La fusion Europol-CEPOL</i>	19
II. EUROJUST	21
A. HISTORIQUE : DE LA DÉCISION INSTITUTIVE DE 2002 AU TRAITÉ DE LISBONNE	21
B. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT	22
C. STRUCTURE ET ACTIVITÉ DU BUREAU FRANÇAIS AU SEIN DE L'UNITÉ DE COOPÉRATION JUDICIAIRE	22
D. DÉFINITIONS DES MISSIONS D'EUROJUST TRANSPOSÉES DANS LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE	25
1. <i>Les échanges d'informations</i>	25
2. <i>La saisine d'Eurojust</i>	28
E. L'ACTIVITÉ D'EUROJUST EN 2013.....	32
F. LA RÉFORME D'EUROJUST	33
1. <i>Création du Parquet européen</i>	34
2. <i>Réforme administrative d'Eurojust</i>	35
G. LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES	37
CONCLUSION GÉNÉRALE	39
EXAMEN PAR LA COMMISSION	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport est le compte rendu d'une visite qu'une délégation de la commission des affaires européennes a rendue à Europol et à Eurojust les 11 et 12 février 2014 à La Haye (Pays-Bas). Ce déplacement nous a permis de nous entretenir avec les principaux responsables de ces deux organismes et d'évoquer en particulier leurs perspectives d'avenir.

Europol est une agence européenne de 700 personnes environ avec un budget de 84,2 millions d'euros. Eurojust est une « unité de coopération judiciaire » - appelée à devenir une « agence européenne » selon un projet de règlement en cours de négociation - de 350 personnes, dont 80 magistrats, et dont le budget est de l'ordre de 32 millions d'euros.

Il faut observer - nos interlocuteurs ont insisté sur ce point - que depuis plusieurs années l'activité d'Europol et d'Eurojust progresse de façon sensible à périmètre financier quasi-constant. On peut se demander, à cet égard, si les deux entités n'auraient pas vocation à bénéficier des plus-values générées par le renforcement de la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union.

Europol est actuellement concerné par la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI. (COM (2013) 173 final)

Deux projets d'actes législatifs, actuellement en cours de négociation, sont étroitement liés et intéressent directement Eurojust. Ils ont été proposés au mois de juillet 2013 par la Commission. Il s'agit :

- de la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM (2013) 534) ;

- 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) (COM (2013) 535 final).

I. EUROPOL

À Europol, la délégation de la commission des affaires européennes a été reçue par MM. Michel Quillé, directeur-adjoint, en charge du département Opérations, Jean-Jacques Colombi, chef de la direction des relations internationales à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), Jean-Dominique Nollet, chef d'unité de laboratoire de recherche, Centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3) à Europol, et Gregory Mounier, conseiller Affaires stratégiques et relations extérieures.

A. HISTORIQUE : DE LA CONVENTION DE 1995 AU TRAITÉ DE LISBONNE

Europol est l'organisme qui est en charge de faciliter les opérations de lutte contre la criminalité au sein de l'Union européenne. Son rôle principal est de faciliter l'échange de renseignements entre polices nationales notamment en matière de stupéfiants, de terrorisme, de criminalité organisée et de pédophilie.

La coopération policière entre les États membres a débuté en 1976, avec la création du groupe TREVI, longtemps demeuré secret, qui portait principalement sur la lutte contre le terrorisme.

Puis c'est une convention de 1995, signée et ratifiée par tous les États membres de l'Union européenne, qui a créé l'Office européen de police. Il a fallu attendre 1999 pour qu'Europol exerce réellement l'ensemble de ses missions du fait des délais nécessaires pour conclure le protocole, prévoir les mesures d'application et faire ratifier la Convention par tous les États membres.

Jusqu'au traité de Lisbonne, la coopération policière s'est inscrite dans le cadre du « 3^{ème} pilier de l'Union ». Cela signifiait que toute décision se prenait à l'unanimité, que le Parlement européen était peu engagé, que les compétences de la Cour étaient limitées ou encore qu'il n'existait pas de directives ou de règlements, mais des décisions et des décisions-cadres.

Le traité de Lisbonne a « communautarisé », ou plutôt « lisbonnisé », pour reprendre la terminologie en cours, la coopération policière.

La procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) est désormais applicable, tout comme le contrôle exercé par la Cour. De même, les normes juridiques deviennent contraignantes, grâce à l'adoption de règlements et de directives.

Malgré tout, des spécificités subsistent. Ainsi, les États membres conservent leur droit d'initiative, partagé avec la Commission européenne.

Par ailleurs, trois pays ont obtenu un « *opting-out* » pour la coopération policière : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark.

De plus, l'unanimité et la consultation simple du Parlement européen sont maintenues pour les décisions d'un État membre d'intervention sur le territoire d'un autre État membre ou pour les aspects opérationnels de la coopération.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (1999), l'Office européen de police est une **agence européenne dotée d'un budget et d'un effectif communautaire**.

L'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose désormais que le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de **règlements** conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les compétences d'Europol.

La mission d'Europol est *« d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci »*. Europol facilite l'échange d'informations entre les autorités répressives des États membres et fournit des analyses de la criminalité afin d'aider les forces de police nationales à mener des enquêtes transfrontières.

Dans le cadre du « programme de Stockholm », le Conseil européen a appelé Europol à évoluer et 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 plate-forme pour les services répressifs »*.

B. ORGANISATION, FONCTIONNEMENT, ARTICULATION ENTRE LE NIVEAU NATIONAL ET LE NIVEAU EUROPÉEN

Le Conseil des ministres Justice et Affaires intérieures est responsable du contrôle global et de la définition des orientations d'Europol. Il désigne le directeur et les directeurs adjoints.

Le conseil d'administration d'Europol est constitué d'un représentant par État membre.

Chaque État de l'Union européenne désigne une unité spéciale de police nationale chargée des relations avec Europol et délègue des officiers de liaison qui participent aux travaux d'échange d'information et d'analyse.

Au total, environ 150 officiers de liaison des États membres et des États associés sont regroupés au sein de l'agence. Ce rassemblement d'officiers de liaison au sein d'une structure unique représente un « concept unique au monde ».

M. Jean-Jacques Colombi, chef de la Division des relations internationales à la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), nous a apporté d'intéressantes précisions sur l'articulation entre le niveau national et le niveau européen de la coopération policière internationale.

Au sein de la Direction centrale de la police judiciaire française (DCPJ), constituant l'une des composantes de la division des relations internationales (DRI), la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) constitue l'organe central national chargé de la coopération opérationnelle internationale de police.

Sur une plateforme commune, la SCCOPOL regroupe les trois canaux institutionnels de la coopération opérationnelle policière internationale auxquels la France participe, à savoir Interpol, Schengen et Europol, conformément au code de procédure pénale qui attribue à la DCPJ la gestion de cette coopération.

La SCCOPOL est un service interministériel auquel participent les ministères de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'Outre-mer et de l'immigration (**police et gendarmerie nationales**), de l'économie et des finances par le biais des **douanes** et de la justice par le biais de la mission justice du Bureau de l'entraide pénale internationale (BEPI).

Afin d'assurer la transversalité nécessaire à ces trois canaux de coopération, un point de contact central (PCC) a été installé à la SCCOPOL en août 2004. Il a pour fonction essentielle d'accompagner les services répressifs français dans le choix du meilleur outil de coopération policière en fonction de la nature et de la complexité de l'enquête en cours.

Dans chaque État membre, Europol dispose d'un correspondant unique : **l'Unité nationale Europol** (UNE), laquelle, pour la France, est placée au sein de la SCCOPOL et siège à Nanterre.

En collaboration avec le **Bureau de liaison France** (BDL), situé au siège d'Europol, elle constitue le seul organisme de liaison entre Europol et les services français compétents.

Alimentée par les services français, l'Unité nationale transmet à Europol les contributions nationales et ses fichiers d'analyse qui sont des instruments dédiés à certaines formes de criminalité ou à certains groupes criminels. Pour les données qui n'entrent pas dans ces fichiers spécialisés, l'UNE dispose d'un accès au Système d'Information.

L'Unité nationale Europol est le **point d'entrée unique** entre Europol et les services de police nationaux. Le BDL a pour mission de représenter les intérêts de son UNE au sein d'Europol conformément au droit national de l'État membre d'origine et dans le respect des dispositions applicables au fonctionnement d'Europol.

On peut dire que si les accords de « Schengen » constituent un outil de contrôle de la voie publique, si le traité de « Prüm » (signé en 2005)

permet d'échanger les informations relatives à l'ADN, aux empreintes digitales et aux plaques d'immatriculation des véhicules entre sept États de l'Union - l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas -, et une mise en commun de fichiers techniques, Europol peut être considéré comme un « **méga-moteur de recherches** ».

C. LES PRIORITÉS OPÉRATIONNELLES D'EUROPOL

Les priorités sont largement déterminées par le Conseil des ministres sur recommandation du Conseil d'administration. Elles tiennent compte des analyses stratégiques et des évaluations de la menace effectuée par Europol sur la base des renseignements fournis par les services des États membres.

En juin 2013, le Conseil des ministres a identifié neuf priorités européennes pour lutter contre la grande criminalité organisée dans le cadre d'un Cycle politique pluriannuel (2014-2017) européen, dit SOCTA (« *Serious and Organised Crime Threat Assessment* »).

Ces priorités sont les suivantes :

- trafic de cocaïne et d'héroïne à destination de l'UE ;
- production et trafic de drogue de synthèse ;
- production et distribution de marchandises de contrefaçon (santé, alimentation, sécurité) ;
- traite des êtres humains au sein de l'UE et en provenance des principaux pays d'origine hors UE (exploitation à des fins de travail, exploitation sexuelle) ;
- filières d'immigration clandestine ;
- fraudes aux droits d'accise et fraude intracommunautaire (TVA, trafic de cigarettes, etc) ;
- lutte contre la cybercriminalité : fraude en ligne, fraude à la carte de paiement, exploitation sexuelle en ligne des enfants, cyberattaques contre les systèmes d'infrastructures critiques de l'Union ;
- trafic d'armes à feu ;
- criminalité organisée contre la propriété.

Sont aussi à prendre en compte :

- la dimension régionale des activités criminelles : Afrique de l'Ouest, Balkans occidentaux ;
- le blanchiment de capitaux ;
- le recouvrement des avoirs ;

- l'existence de groupes mafieux et les gangs de motards ;
- la poly-criminalité.

Pour la mise en œuvre des actions résultant des priorités européennes, Europol apporte son soutien aux États membres dans le cadre des projets EMPACTS (*European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats*) : recueil de renseignements, rédaction de rapports stratégiques soutenant chaque priorité, soutien à la gestion des projets.

Le terrorisme est, quant à lui, une priorité permanente.

Dans un rapport publié en novembre 2013, Europol a, par ailleurs, mis l'accent sur le « crime environnemental » dans l'Union européenne et souligné l'urgence d'une intensification de la lutte contre ce qu'il a qualifié de « menace émergente »¹.

Sur 684 opérations qui ont bénéficié d'un soutien opérationnel actif, 62 % ont été liées aux projets EMPACTS.

Il faut comprendre qu'Europol n'a rien à voir avec le FBI par exemple. L'office ne dispose pas de pouvoir de coercition. Il apporte un soutien opérationnel aux enquêtes conduites par les services de police des 38 pays présents à Europol (les 28 États membres de l'Union plus 10 États ou organismes tiers dont les USA, la Colombie, l'Australie, la Suisse, la Norvège, le Canada et Interpol, avec lesquels Europol a conclu des accords de « coopération opérationnelle »).

Europol est donc, surtout, un centre d'information criminelle. Fin 2013, le Système d'Information Europol (SIE) contenait 245 000 documents (augmentation de 31 % par rapport à fin 2012) concernant environ 70 000 personnes.

Les principaux domaines de criminalité concernés ont été :

- le trafic de stupéfiants : 29 % ;
- le vol aggravé : 18 % ;
- la fausse monnaie : 10 % ;
- l'immigration clandestine : 9 % ;
- la fraude et escroquerie : 7 %

¹ Depuis 2006 les institutions de l'Union appliquent la convention des Nations unies dite d'Aarhus de 1998, qui permet notamment aux citoyens et aux personnes morales de saisir la justice en cas de crimes contre l'environnement.

D. L'ACTIVITÉ D'EUROPOL EN 2013

En 2013, les principaux fournisseurs d'informations ont été la Belgique, l'Angleterre, la France, l'Espagne et les Pays-Bas.

Quelque 300 000 recherches ont été effectuées.

Environ 2 000 recoupements internationaux sont intervenus sur des enquêtes en cours.

Quelque 15 000 enquêtes transnationales ont bénéficié d'un soutien ou d'une action de coordination des infrastructures et des services d'Europol (900 dossiers par mois environ).

11 000 enquêtes ont été directement initiées par Europol.

La valeur ajoutée par l'office est évidente au niveau de l'analyse criminelle et du recoupement d'informations. Europol permet aux autorités nationales de police de savoir, dans des délais très courts, si le réseau criminel qui fait l'objet de leurs investigations a retenu l'attention de quelque 89 autres agences européennes qui participent à Europol.

À l'heure où les activités criminelles se diversifient et s'internationalisent à une vitesse galopante (par exemple les réseaux de cambriolage qui mettent en présence des ressortissants de trois ou quatre pays : pays des donneurs d'ordre, pays des « opérateurs », pays des « destinataires » des produits de l'activité criminelle), il est vital que les enquêteurs français puissent utiliser au maximum les outils de la coopération internationale en matière policière.

Par ailleurs, la Commission européenne a mis en place à Europol, début 2013, un Centre européen pour la lutte contre la cybercriminalité. Il se concentre sur les activités illicites en ligne menées par des groupes criminels organisés, et plus particulièrement sur celles qui génèrent des profits considérables, comme la fraude en ligne impliquant le vol des détails de comptes bancaires et de cartes de crédit.

Il s'attache également à prévenir les cybercrimes concernant les opérations bancaires et réservations sur l'internet, ce qui permettra d'accroître la confiance des consommateurs en ligne. Le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité a également pour objectif de protéger les réseaux sociaux en ligne contre le piratage et contribue à la lutte contre l'usurpation d'identité sur l'internet. Enfin, il se focalise sur les cybercrimes lourds de conséquences pour leurs victimes, tels que l'exploitation sexuelle des enfants en ligne, et sur les attaques informatiques à l'encontre d'infrastructures et des systèmes d'information de l'Union européenne.

Plus des trois quarts des ménages européens disposent d'une connexion à l'internet à domicile, et plus d'un tiers des citoyens européens (36 %) effectuent des opérations bancaires en ligne. 80 % des jeunes

Européens se connectent entre eux par le biais des réseaux sociaux en ligne. Environ huit millions de dollars changent de mains chaque année dans le monde du fait du commerce électronique.

Par conséquent, la cybercriminalité augmente et ses auteurs ont mis en place des réseaux criminels dans lesquels des informations concernant des cartes de crédit peuvent être vendues entre groupes criminels organisés.

Le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité d'Europol attire l'attention des États membres sur les faiblesses des défenses de leurs installations en ligne. Il a aussi pour vocation d'apporter un soutien opérationnel aux enquêtes sur le terrain, au niveau tant de l'analyse que de la création d'équipes communes d'enquête sur la cybercriminalité.

E. LA RÉFORME D'EUROPOL

1. Les objectifs de la réforme

Les grands objectifs affichés par la proposition de la Commission sont les suivants :

- **mettre Europol en conformité avec les exigences du traité de Lisbonne** en définissant **son cadre législatif dans un règlement** et en instaurant un mécanisme de contrôle de ses activités par le Parlement européen, en association avec les parlements nationaux, sur la base de l'article 88 du TFUE. Selon la Commission : *« Afin qu'Europol soit une organisation interne pleinement transparente et responsable, il y a lieu, eu égard à l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de définir les modalités du contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux, en tenant dûment compte de la nécessité de garantir la confidentialité des informations opérationnelles »*. Dans la même proposition, la Commission a noté : *« Le contrôle parlementaire des activités d'Europol par le Parlement européen, en association avec les parlements nationaux, est exercé conformément au présent règlement »* ;

- améliorer la gouvernance d'Europol, en recherchant des gains d'efficacité et en rationalisant les procédures ;

- doter Europol d'une architecture plus robuste en matière de protection des données, en confiant au contrôleur européen de la protection des données la supervision en toute indépendance du traitement des données à caractère personnel d'Europol ;

- intensifier l'échange d'informations entre Europol et les États membres ;

- assurer la fusion d'Europol et du Collège européen de police (CEPOL), en s'appuyant sur la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission de juin 2012 préconisant « la

fusion d'agences lorsque les missions des agences se recoupent et que des synergies peuvent être créées ».

2. Le contrôle parlementaire

Le règlement prévoit que les activités d'Europol sont soumises à un contrôle exercé par des représentants élus démocratiquement des citoyens de l'Union.

Le contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen s'effectuerait par l'intermédiaire d'une **cellule de contrôle parlementaire**. Celle-ci serait dotée d'une structure spécialisée, constituée par la commission compétente du Parlement européen (LIBE) et un représentant de la commission des affaires intérieures ou son équivalent au sein des parlements nationaux des États membres. La cellule de contrôle se réunirait au siège du Parlement européen. Elle serait convoquée par le président de la commission compétente du Parlement européen (LIBE) et serait coprésidée par le président de la commission LIBE et le représentant du parlement national de l'État membre qui assure la présidence tournante du Conseil.

Les éléments suivants seront présentés et débattus devant cette cellule de contrôle parlementaire :

- le rapport d'activité annuel consolidé sur les activités d'Europol ;
- les programmes de travail annuel et pluriannuel ;
- le rapport annuel du contrôleur européen de la protection des données sur les activités de contrôle d'Europol.

Cette cellule pourra par ailleurs inviter le candidat retenu au poste de directeur exécutif d'Europol à faire une déclaration et à faire rapport sur l'exécution de ses tâches.

L'article 53 précise que le président du conseil d'administration et le directeur exécutif se présenteront devant la cellule de contrôle parlementaire, à sa demande, pour examiner des questions relatives à Europol. Par ailleurs, le Parlement européen et les parlements nationaux recevront à titre d'information des évaluations des menaces, des analyses stratégiques et des rapports sur la situation générale en ce qui concerne les objectifs d'Europol, ainsi que les résultats des études et des évaluations commandées par Europol.

Les réflexions sur les modalités de contrôle parlementaire d'Europol sont déjà anciennes.

La Commission européenne a publié le 17 décembre 2010 une communication sur les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux.

À l'origine, la surveillance parlementaire d'Europol se limitait à la transmission au Parlement européen d'un rapport annuel spécial sur les activités d'Europol et à son rôle consultatif lors des modifications de la convention initiale instituant Europol.

La nouvelle décision institutive de 2009 a prévu :

1) que le Parlement européen votera le budget d'Europol et donnera décharge au directeur sur l'exécution du budget ;

2) que le Parlement européen pourra demander que la présidence du Conseil, le président du conseil d'administration et le directeur d'Europol soient auditionnés.

Le Parlement européen s'est à de nombreuses reprises exprimé sur le contrôle d'Europol et a toujours soutenu l'idée de la création d'une commission mixte composée de représentants des parlements nationaux et du Parlement européen.

Il a également approuvé, lors de la discussion du projet de décision portant création d'Europol en 2009, l'idée d'examiner, « le cas échéant avec les parlements nationaux », les projets de documents de planification annuelle (budget, programme de travail).

Dans sa résolution législative du 25 février 2014, le Parlement européen a précisé : « *Le contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, associé aux parlements nationaux, se fait par l'intermédiaire du 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 peuvent être représentés par un représentant de chaque chambre.* »

L'Assemblée nationale s'est prononcée en 2011 et a adopté la résolution européenne sur le contrôle parlementaire d'Europol du 25 avril 2011, selon laquelle elle :

- souligne la nécessité du renforcement du contrôle démocratique d'Europol par les parlements nationaux ;

- estime que la création d'un nouvel organe de coopération interparlementaire dédié au contrôle politique d'Europol n'est pas souhaitable ;

- soutient l'idée d'une commission mixte composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux.

Le Sénat s'est, quant à lui, déclaré favorable à la création d'une commission mixte composée de parlementaires européens et nationaux dans une résolution du 25 novembre 2003 ainsi que dans une résolution en date du 27 février 2007 portant sur le projet de décision modifiant la base juridique d'Europol.

Dans sa résolution européenne du 29 juin 2011, il a rappelé son soutien à l'idée d'une commission mixte, estimant qu'il n'est pas utile de créer un nouvel organe de coopération interparlementaire, et souligné que les parlements nationaux devaient être destinataires des mêmes documents que le Parlement européen.

Dans une résolution européenne du 12 novembre 2013, l'Assemblée nationale s'est déclarée favorable : *« à la création d'une commission mixte composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux. Cette commission mixte devrait réunir au Parlement européen les membres de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen et deux membres de la commission compétente en matière de sécurité de chaque chambre nationale, aux fins d'assurer un contrôle véritablement démocratique en permettant la représentation de la majorité et de l'opposition de chaque chambre nationale. Cette commission mixte serait coprésidée par le président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du parlement européen et un membre d'un parlement national. Elle serait convoquée par ses deux coprésidents. »*

Les parlements nationaux ont eu l'occasion de débattre sur la question à l'invitation de la commission LIBE du Parlement européen, les 14 novembre 2013 et 19 mars 2014. Un consensus semble se dégager sur le « groupe de contrôle parlementaire conjoint », **avec un représentant pour la deuxième chambre dans les États bicaméraux**, préconisé par la résolution législative précitée du parlement européen du 25 février 2014.

3. Gouvernance d'Europol

Afin d'améliorer la gouvernance d'Europol, la proposition de la Commission complète le dispositif existant. Actuellement régie par un conseil d'administration (se composant d'un représentant de chaque État membre et d'un représentant de la Commission), sa structure se verrait ajouter un Comité Exécutif (*Management Board*), composé du Président du Conseil d'Administration (CdA), du représentant de la Commission et de trois autres membres du CdA élus en son sein. Jugée comme trop restreinte, la nouvelle enceinte a provoqué la ferme opposition des députés européens.

Les États membres continueront d'être représentés au conseil d'administration par leurs chefs de police ou par des personnes nommées par chaque État membre sur la base de leur expérience de la gestion d'unités répressives et de leur connaissance de la coopération policière, avec la possibilité pour eux de désigner un suppléant qui agira en qualité de membre titulaire en leur absence. Le conseil d'administration adoptera chaque année le programme de travail pour l'année suivante, le programme de travail pluriannuel, le budget annuel d'Europol, le rapport d'activité annuel consolidé sur les activités d'Europol et la réglementation financière applicable à Europol. Il sera par ailleurs chargé de nommer le directeur

exécutif sur la base d'une liste d'au moins trois candidats proposée par un comité composé du représentant de la Commission au conseil d'administration et de deux autres membres de ce conseil.

Par ailleurs, le conseil d'administration pourrait adopter ses décisions à la majorité simple, sauf exceptions.

La proposition précise que l'unité nationale d'Europol joue le rôle de garant et de défenseur des intérêts nationaux au sein d'Europol. Elle est par conséquent maintenue dans sa fonction de point de contact entre Europol et les autorités compétentes, de façon à garantir un rôle coordinateur en matière de coopération aux États membres avec et par l'intermédiaire d'Europol.

4. Protection des données personnelles

En matière de protection des données, la proposition de règlement renforce le régime de protection des données applicable aux activités d'Europol.

Un « contrôleur européen de la protection des données », indépendant se verra octroyer des compétences importantes, telles que recevoir et examiner les réclamations, contrôler et garantir l'application des dispositions du présent règlement, conseiller Europol sur toutes les questions concernant le traitement de données à caractère personnel, tenir un registre des traitements et effectuer un contrôle préalable des traitements qui lui ont été notifiés.

Le traitement de données à caractère personnel concernant des victimes, des témoins, des personnes autres que des suspects, ainsi que des mineurs sera interdit, à moins qu'il ne soit absolument nécessaire. Cette limitation s'appliquera également aux données qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, ou l'appartenance syndicale, ainsi qu'aux données relatives à la santé ou à la vie sexuelle (données personnelles sensibles). En outre, les données personnelles sensibles ne pourront être traitées que si elles complètent d'autres données à caractère personnel déjà traitées par Europol.

L'accès des États membres aux données à caractère personnel détenues par Europol et relatives à des analyses opérationnelles sera ainsi rendu indirect, sur la base d'un système de concordance/non-concordance (« *hit/no hit* ») : une comparaison automatisée produit un « *hit* » anonyme si la donnée détenue par l'État membre demandeur correspond à une donnée détenue par Europol. Les données concernées, qu'il s'agisse de données à caractère personnel ou relatives à une affaire, ne seront communiquées qu'en réponse à une demande de suivi distincte.

Le droit d'accès des particuliers aux données à caractère personnel les concernant détenues par Europol sera renforcé. Les informations que

l'agence est tenue de communiquer à un particulier demandant l'accès aux données le concernant sont énumérées.

Europol sera tenu d'examiner régulièrement la nécessité de conserver les données à caractère personnel.

L'obligation de tenir un journal des connexions et une documentation sera élargie pour couvrir non seulement le simple accès mais aussi un plus large éventail d'activités de traitement: la collecte, la modification, l'accès, la divulgation, la combinaison et l'effacement. Pour mieux contrôler l'utilisation des données et connaître précisément l'identité de la personne qui les a traitées, le règlement interdira la modification des journaux de connexion.

Europol pourra traiter des données à caractère personnel émanant de parties privées. Europol pourra en outre recevoir directement ces données de particuliers si la législation nationale applicable à la partie privée autorise le transfert direct de ce type de données aux services répressifs. Dans ce cas, Europol transmettra directement toutes les informations, en particulier les données à caractère personnel, aux unités nationales concernées.

Toute personne pourra saisir Europol d'une demande d'indemnisation pour traitement illicite de données ou acte incompatible avec les dispositions du règlement. En pareil cas, Europol et l'État membre dans lequel le préjudice s'est produit seront solidairement responsables.

Les autorités nationales de protection des données resteront néanmoins compétentes pour le contrôle de l'introduction et de l'extraction de données à caractère personnel par l'État membre concerné, ainsi que de toute communication de telles données par l'État membre concerné à Europol. Elles restent en outre chargées d'examiner si l'introduction, l'extraction ou la communication de données enfreint les droits de la personne concernée.

Le système d'échange d'informations mis en place par le règlement devrait permettre d'intensifier la fourniture d'informations à Europol tout en assurant un niveau élevé de protection des données au moyen de garanties procédurales applicables à tout type particulier d'informations. Le règlement expose en détail les objectifs des activités de traitement de données (contrôles croisés, analyses stratégiques ou de nature générale, analyses opérationnelles dans des cas spécifiques), les sources d'information et les personnes autorisées à accéder aux données. Il énumère en outre, pour chaque activité spécifique de traitement de données, des catégories de données personnelles et de personnes concernées dont les données peuvent être collectées.

Il n'est pas inutile de souligner que, selon ses responsables, Europol a d'ores et déjà l'un des régimes de protection des données personnelles parmi les plus contraignants dans le monde des agences de coopération policière. Il s'agit d'un régime spécialement conçu pour tenir compte des

spécificités du mandat d'Europol, agence de police qui, par définition, traite des données personnelles sensibles.

Plusieurs exigences doivent être satisfaites :

- la nécessité de garantir la sécurité et la confidentialité des données sensibles qui appartiennent aux États membres ;

- l'existence d'un régime suffisamment flexible pour servir le travail des analystes d'Europol : par exemple, la rétention des données pour le besoin des enquêtes ;

- la nécessité d'un régime spécifique en ce qui concerne la divulgation des informations qu'Europol détient sur des criminels connus ou des suspects.

Il existe deux types de contrôle :

- le contrôle interne : l'Officier de protection des données s'assure d'une manière indépendante qu'Europol traite ces données en accord avec le cadre juridique applicable. Il peut saisir l'Autorité de contrôle commune (ACC) et faire rapport directement au Conseil d'administration en cas de problème ;

- le contrôle externe : l'ACC composée d'un représentant de chaque autorité de protection des données nationales (pour la France : CNIL).

La base juridique d'Europol (décision du Conseil 2009/371/JAI) prévoit des audits réguliers par l'ACC ainsi que des règles strictes sur les conditions d'accès aux données personnelles traitées dans les systèmes d'Europol.

Relevons que la proposition de règlement de la Commission prévoit de remplacer l'ACC par un contrôleur européen de la protection des données (CEPD) qui travaillerait en étroite relation avec les autorités nationales compétentes. Le nouveau régime de protection des données devra être assez souple pour trouver le juste équilibre entre le respect des droits fondamentaux et le besoin d'adapter l'outil qu'est Europol aux défis que posent l'évolution de la grande criminalité organisée à l'ère du numérique.

5. La fusion Europol-CEPOL

Sur la question de la fusion entre Europol et le Collège européen de police (CEPOL), on a vu que la Commission s'appuyait sur une déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission de 2012 sur les fusions d'agences européennes dont les missions semblaient se recouper.

La plupart des groupes politiques du Parlement européen (à l'exception de l'ADLE) ont rejeté l'idée d'une fusion Europol-CEPOL. L'opposition est aussi très ferme au Conseil des ministres. L'Assemblée

nationale dans sa résolution européenne précitée du 12 novembre 2013 a quant à elle : « *jugé inopportun le projet de fusion entre le CEPOL et Europol, qui ne permettrait pas de réelles synergies* ». Elle a fait observer que « *les deux agences avaient des champs de compétence et des modes de fonctionnement différents. Les formations du CEPOL sont, en très grande majorité, hors du champ de compétence d'Europol, dont il convient d'éviter la dispersion. Enfin, le montant annoncé des économies est très discutable* ».

II. EUROJUST

À Eurojust, la délégation de la commission des affaires européennes a été reçue par Mme Michèle Coninx, présidente d'Eurojust, Mme Sylvie Petit-Leclair, membre national responsable du bureau français d'Eurojust, M. Ladislav Hamran, vice-président, membre national de la République slovaque, Mme Ingrid Maschl-Clausen, membre national d'Autriche, et Mme Vaida Linartaite-Gridziuskiene, assistante à la protection des données à Eurojust.

A. HISTORIQUE : DE LA DÉCISION INSTITUTIVE DE 2002 AU TRAITÉ DE LISBONNE

Eurojust a été créée par la décision du Conseil des ministres 2002/87/JAI afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité. Son objet est d'encourager et d'améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites judiciaires entre les autorités compétentes des États membres de l'Union en matière de criminalité organisée transfrontalière.

On relèvera que les dispositions de la décision institutive ont été transposées en France par l'article 17 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, qui a introduit les articles 695-4 à 695-9 du code de procédure pénale.

La décision 2009/426/JAI renforçant Eurojust a été adoptée le 16 décembre 2008 en application du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Outre le renforcement de la fonction de coordination d'Eurojust et l'amélioration de ses capacités opérationnelles, cette décision modifie et renforce les obligations d'information de l'unité à la charge des autorités judiciaires des États membres de l'Union européenne.

L'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose désormais que la mission d'Eurojust est « *d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol* ».

À cet égard, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre :

a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales

compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ;

b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ;

c) le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen.

Ces règlements fixent également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.

Les articles 9 et 10 de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France ont respectivement modifié les sections 3 et 4 du chapitre II du titre X du livre IV du code de procédure pénale afin de mettre le droit français en conformité avec les dispositions de la décision instituant Eurojust, telle que **modifiée par la décision renforçant Eurojust**.

B. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Eurojust est une unité de coopération avec un collège composé de 28 magistrats, soit un par État membre, qui sont en majorité des procureurs. Elle a pour mission de coordonner la coopération judiciaire européenne entre les 28 États membres et agit par l'intermédiaire des membres nationaux ou en collège. Elle a en outre passé des accords de coopération avec les États-Unis et la Norvège. Un magistrat de liaison américain est présent au siège d'Eurojust.

Au total, 350 personnes travaillent au sein d'Eurojust, dont 80 magistrats. Leurs missions portent à la fois sur la lutte contre les trafics de stupéfiants, contre la traite des êtres humains, contre l'immigration irrégulière, la fraude, le blanchiment d'argent et le terrorisme.

C. STRUCTURE ET ACTIVITÉ DU BUREAU FRANÇAIS AU SEIN DE L'UNITÉ DE COOPÉRATION JUDICIAIRE

Le bureau français d'Eurojust est composé de 4 magistrats et de 2 secrétaires. Son activité a baissé en 2012 dans un contexte marqué par la réduction des effectifs à 2 magistrats. Avec 110 dossiers enregistrés en 2012, le bureau français vient en tête de tous les bureaux nationaux (viennent ensuite la Suède avec 99 dossiers, l'Autriche avec 95 dossiers, le Royaume-Uni avec 80 dossiers...). Le bureau français joue un rôle de sensibilisation des magistrats nationaux à l'enjeu de la coopération

européenne. Son rôle est bien connu des huit juridictions interrégionales spécialisées (JIRS). Il n'en va pas de même des autres juridictions.

La récente affaire de Chevaline, dans laquelle trois ressortissants du Royaume-Uni et un Français ont été assassinés près d'Annecy, a bien mis en évidence tout l'intérêt de la coopération européenne. Contacté par le bureau français, le procureur a bien compris l'utilité du soutien d'Eurojust et en a convaincu le juge d'instruction. Un déplacement sur place a pu être organisé dans les 48 heures dans de très bonnes conditions. De la même façon, dans l'enquête sur l'attaque à l'encontre d'un site de *British Petroleum* à In Amenas en Algérie, le procureur a saisi le bureau français et une réunion de coordination a pu être mise en place.

Le bureau français entend également développer des contacts avec des JIRS outre-mer et d'autres juridictions, par exemple à Bordeaux ou à Toulouse.

60 % des dossiers traités par le bureau français sont complexes et impliquent trois pays ou plus. Cette situation s'explique par le fait que la France constitue un pays de transit. En outre, à la différence d'autres États comme le Royaume-Uni, les magistrats français ont pour habitude, dans leurs enquêtes, d'essayer de remonter jusqu'aux commanditaires et de vérifier le rôle exact des personnes interpellées. Par ailleurs, les JIRS ont pour vocation de gérer des dossiers complexes et multilatéraux. La France dispose de 17 magistrats de liaison répartis à travers le monde vers lesquels un certain nombre d'affaires qui appellent un traitement multilatéral sont renvoyées.

À l'occasion de vols à mains armées dans des bijouteries à Paris et à Strasbourg, le bureau français a été saisi et des dossiers ont été ouverts dans d'autres États membres, comme le Royaume-Uni. Eurojust joue ainsi un rôle de « tour de contrôle » dans ce type d'affaires criminelles.

Eurojust peut contribuer à faciliter l'entraide judiciaire pour combattre les faux ordres de virement que mettent en œuvre des escrocs au détriment de petites et moyennes entreprises, mais également de grandes entreprises.

Les équipes communes d'enquête peuvent être un instrument très utile. Elles sont valables pour la durée que les signataires ont déterminée, en général de six mois à un an. Mais elles peuvent être prolongées.

L'article 13 de la décision institutive d'Eurojust a été transposé en droit national par la loi du 5 août 2013. Issu de cette loi, l'article 685-8-2 du code de procédure pénale prévoit l'information du membre national d'Eurojust par les procureurs. Or, paradoxalement, depuis l'entrée en vigueur de la loi, le nombre d'informations transmises à Eurojust a diminué. Auparavant, les procureurs se fondaient sur une circulaire de la Direction des affaires criminelles et des grâces qui prévoyait la transmission d'informations nombreuses à Eurojust. **Or, depuis la loi, sur 36 cours d'appel, une seule a transmis des informations à Eurojust !** Il est donc indispensable que les magistrats s'impliquent dans la transmission d'informations à Eurojust.

La crainte d'un dessaisissement n'est pas avérée. Les mentalités ont beaucoup évolué sur le rôle d'Eurojust. La responsable du bureau français a reçu un très bon accueil des procureurs généraux lors d'une réunion qui s'est tenue à la chancellerie en 2011. Il n'y a pas non plus de mauvaise volonté de la part des magistrats. Mais la transmission d'informations à Eurojust entraîne une surcharge de travail. Il faudrait donc avoir recours à des moyens techniques adaptés. Le traitement « Cassiopée » mis en œuvre dans les juridictions pourrait être utilisé à partir d'un logiciel qui permettrait de récupérer l'information. Mais il faudrait en outre assurer une traduction. Les autres bureaux nationaux font aussi valoir les difficultés de transmission d'informations liées à la surcharge de travail qu'elle occasionne pour les autorités judiciaires.

Des réunions régionales avec le membre national d'Eurojust pourraient contribuer à sensibiliser davantage les magistrats français.

La responsable du bureau français effectue de fréquents déplacements en France. Elle intervient souvent à l'École nationale de la magistrature.

La loi du 5 août 2013 a donné au membre national d'Eurojust la faculté de demander aux procureurs généraux d'ouvrir une enquête pénale. Jusqu'à présent, les demandes d'Eurojust ont été bien reçues par des procureurs généraux. Cette faculté de demander l'ouverture d'une enquête existe aussi dans les autres États membres, elle peut avoir un grand intérêt par exemple dans des affaires de mariages blancs impliquant plusieurs États membres.

Il y a malheureusement des cas où, en dépit d'informations fiables et concordantes, on constate une inertie des États membres pour l'ouverture d'enquêtes pénales. En permettant à Eurojust de déclencher directement de telles enquêtes, l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne renforce incontestablement l'efficacité de la

procédure. On peut aussi observer que, dans certains cas, les États membres ne sont pas au courant des affaires en cause car les informations ont été fournies par d'autres sources, notamment par l'intermédiaire d'Europol.

D. DÉFINITIONS DES MISSIONS D'EUROJUST TRANSPOSÉES DANS LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

La loi du 5 août 2013 a transposé dans le code de procédure pénale (art. 695-4 et suivants) les modifications introduites par la décision modificative renforçant Eurojust de 2009. On distinguera :

- **les échanges d'informations** qui se traduisent par une obligation d'information d'Eurojust, en la personne du membre national, pour les autorités judiciaires françaises, l'accès d'Eurojust aux fichiers nationaux, les informations transmises à Eurojust par l'OLAF et Europol, enfin, une obligation d'information des autorités nationales par le membre national aux termes de l'article 13 bis de la décision institutive ;

- **la saisine de l'unité d'Eurojust** qui a notamment pour conséquence la mise en œuvre d'un certain nombre de pouvoirs du membre national et du collège d'Eurojust ainsi que l'exercice d'un certain nombre d'autres missions.

1. Les échanges d'informations

L'obligation d'information d'Eurojust par les autorités judiciaires nationales, appelle trois séries d'observations.

Tout d'abord, le champ d'application de l'obligation d'information est précisé par le code de procédure pénale.

Selon l'article 695-8-2, le membre national est informé par le procureur général, le procureur de la République ou le juge d'instruction des investigations ou procédures en cours ainsi que des condamnations relatives à des affaires susceptibles d'entrer dans le champ de compétence d'Eurojust lorsqu'elles ont donné lieu ou sont de nature à donner lieu à la transmission à au moins deux États membres de demandes ou de décisions en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle et lorsque l'une des conditions suivantes est remplie :

- ces investigations, procédures ou condamnations portent sur une infraction punissable, dans l'un au moins des États membres concernés, d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté égale ou supérieure à cinq ans et qui entre dans l'une des catégories suivantes :

- a) traite des êtres humains ;
- b) exploitation sexuelle des enfants et pédopornographie ;
- c) trafic de drogue ;
- d) trafic d'armes à feu, de leurs éléments et munitions ;
- e) corruption ;
- f) fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne ;
- g) contrefaçon de l'euro ;
- h) blanchiment de capitaux ;
- i) attaques visant les systèmes d'information ;

- les éléments du dossier font apparaître l'implication d'une organisation criminelle ;

- les éléments du dossier font apparaître que, par leur ampleur ou leur incidence transfrontalière, les faits sont susceptibles d'affecter gravement l'Union européenne ou de concerner des États membres autres que ceux directement impliqués.

D'autre part, le membre national est informé des investigations, des procédures et des condamnations relatives aux infractions terroristes qui intéressent, ou sont susceptibles d'intéresser, au moins un autre État membre.

Le membre national est également informé :

- de la mise en place des équipes communes d'enquête et des résultats de leurs travaux ;

- de la mise en œuvre d'une mesure de surveillance de l'acheminement ou du transport des objets, biens ou produits tirés de la commission d'une ou plusieurs infractions ou servant à les commettre lorsque la mesure concerne au moins trois États, dont au moins deux États membres ;

- des conflits de compétences avec un autre État membre et des difficultés ou refus récurrents d'exécution de demandes présentées ou de décisions prises en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle.

Il faut noter que les autorités judiciaires nationales ne sont pas tenues de communiquer à l'unité Eurojust les informations relatives à leurs dossiers lorsque cette communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité de la Nation ou à compromettre la sécurité d'une personne.

Deuxième point, qui est en charge de cette obligation d'information ? Depuis la loi du 5 août 2013, il ne s'agit plus seulement du

procureur général, mais aussi désormais du procureur de la République ainsi que du juge d'instruction. Relevons simplement que le nouvel article 695-8-2 prévoit que le membre national est informé par le procureur général, le procureur de la République **ou** le juge d'instruction. Il s'agit d'un élément de souplesse qui devrait éviter les doublons dans la mise en œuvre de l'obligation d'information.

Le troisième point a trait aux modalités de l'obligation d'information. Jusque-là, les contacts directs informels entre les magistrats français et le bureau national français d'Eurojust ont toujours été privilégiés. L'article 13 paragraphe 11 de la décision modificative sur Eurojust précise désormais que « *les informations [concernées] seront transmises à Eurojust de manière structurée* ».

S'agissant de l'accès aux fichiers nationaux, l'article 695-8-1 du code de procédure pénale prévoit que le membre national a accès « *dans les mêmes conditions que les magistrats du ministère public, aux données contenues dans tout traitement automatisé de données à caractère personnel* ».

Comme tous les magistrats de l'ordre judiciaire, les magistrats du bureau français d'Eurojust bénéficient d'un accès à l'Intranet du ministère de la justice. Ils y ont notamment accès à l'interface du Casier judiciaire national.

Ils bénéficient également d'un accès direct au fichier judiciaire national des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, au système d'information Schengen (SIS), et à l'application CASSIOPEE.

Ils peuvent également accéder indirectement, par le biais d'une interrogation du bureau de liaison EUROPOL via le réseau sécurisé SIENA, aux fichiers d'antécédents de la police nationale et de la gendarmerie nationale, au FPR (fichier des personnes recherchées), au FVV (fichier des véhicules volés), au FAED (fichier automatisé des empreintes digitales), ainsi qu'au fichier CIBLE (comparaison et identification balistique par localisation des empreintes).

S'agissant des informations émanant de l'OLAF et d'Europol, il faut préciser :

- l'article 26 de la décision Eurojust impose l'établissement de liens et de relations de coopération avec l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF). Si les deux entités ont des attributions différentes (**l'OLAF a, par exemple, pour mission de lutter contre la contrefaçon de pièces de monnaie libellées en euro**), elles partagent le but commun de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne. Eurojust peut jouer un rôle important dans la coordination des enquêtes et poursuites en la matière, le cas échéant à la suite des enquêtes administratives menées par l'OLAF.

L'OLAF transmet à Eurojust les informations nécessaires lorsqu'il apparaît qu'un dossier concerne la coopération judiciaire entre deux ou plusieurs États membres, ou un seul État membre et l'Union européenne.

Le 24 septembre 2008, Eurojust et l'OLAF ont signé un accord pratique sur une coordination et une coopération accrues dans le domaine de la lutte contre la fraude, la corruption ou tout autre délit portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne ;

- qu'Eurojust et Europol ont toutes deux été créées afin de soutenir les autorités compétentes des États membres dans la lutte contre la criminalité grave transfrontalière. Cette communauté de finalité implique la mise en place des conditions d'une coopération harmonieuse entre les deux entités.

À cet effet, un nouvel accord de coopération entre les deux institutions est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Il permet notamment d'intensifier l'échange d'informations et d'améliorer la coopération stratégique et opérationnelle.

En ce qui concerne, enfin, l'information des autorités nationales par le membre national, elle est prévue par l'article 13 bis de la décision Eurojust au terme duquel il appartient à l'unité de transmettre aux autorités nationales compétentes les informations utiles, en assurant en particulier un retour d'informations concernant les résultats du traitement de données, notamment sur l'existence de liens avec des dossiers figurant déjà dans le système de gestion des dossiers.

Cette information constitue le pendant de l'obligation d'information d'Eurojust pesant sur les autorités judiciaires.

2. La saisine d'Eurojust

Le second aspect des activités d'Eurojust touche aux conséquences **de la saisine de l'unité de coopération judiciaire.**

Cette saisine autorise l'exercice de certains pouvoirs d'Eurojust soit par l'intermédiaire de ses seuls membres nationaux, soit en tant que collègue.

Quelles sont les conditions de la saisine ?

L'information dont est rendu destinataire le membre national a pour objet, outre la possibilité d'effectuer des rapprochements entre plusieurs dossiers, de lui permettre d'évaluer en lien avec les autorités judiciaires nationales compétentes les objectifs et la valeur ajoutée qu'une éventuelle saisine pourrait apporter à la procédure concernée.

En accord avec les autorités judiciaires françaises, le membre national présente au collège les dossiers dont il envisage l'ouverture, pour les besoins d'une appréciation formelle de la compétence juridique de

l'unité. Le dossier est ensuite traité par les membres nationaux concernés en liaison avec les autorités nationales compétentes.

Eurojust peut apporter un soutien logistique aux besoins opérationnels spécifiques aux dossiers, notamment par l'organisation de réunions de coordination avec traduction simultanée entre autorités compétentes des États membres concernés.

De manière générale, les critères pris en compte par les juridictions françaises afin d'apprécier la pertinence du recours à l'unité Eurojust doivent être ceux fixés par la décision Eurojust. En pratique, ces critères sont ceux du nombre d'États membres concernés par une enquête et la complexité des investigations à entreprendre. Pour les enquêtes impliquant plus de deux États membres et si nécessaire la mise en œuvre de techniques d'enquête spéciales, complexes ou lourdes, ou la création d'une équipe commune d'enquête, il convient de privilégier le recours à Eurojust.

Une fois la saisine intervenue, les pouvoirs du membre national et du collègue sont des **pouvoirs d'information et de recommandations**.

Aux termes de l'article 695-5 du code de procédure pénale, l'unité Eurojust, agissant par l'intermédiaire du membre national ou en tant que collègue, peut :

- informer le procureur général des infractions dont elle a connaissance et lui demander de procéder à une enquête ou de faire engager des poursuites ;

- demander au procureur général de dénoncer ou de faire dénoncer des infractions aux autorités compétentes d'un autre État membre de l'Union européenne. Il s'agit là d'une dénonciation officielle des faits qui doit respecter les règles posées par les conventions européennes d'entraide judiciaire ;

- demander au procureur général de faire mettre en place une équipe commune d'enquête ;

- demander au procureur général ou au juge d'instruction de lui communiquer les informations issues de procédures judiciaires qui sont nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

Eurojust peut également, par l'intermédiaire du membre national, demander au procureur général de faire prendre toute mesure d'investigation particulière ou toute autre mesure justifiée par les investigations ou les poursuites.

L'article 695-8-5 précise encore que le membre national peut proposer au procureur général ou au procureur de la République de procéder à un certain nombre d'actes ou de requérir qu'il y soit procédé.

Il s'agit des actes :

- nécessaires à l'exécution des demandes présentées ou des décisions prises en matière de coopération judiciaire par un autre État membre,
- des actes d'investigation qui ont été considérés comme nécessaires à l'issue d'une réunion de coordination organisée par l'unité Eurojust,
- et des livraisons surveillées.

Le représentant du ministère public fait connaître, dans les meilleurs délais, au membre national la suite qu'il entend donner à sa proposition.

Autre pouvoir d'Eurojust : la faculté pour le collège de rendre un avis écrit et motivé. Selon l'article 695-5-1 :

L'unité Eurojust, agissant en tant que collège, peut adresser au procureur général ou au juge d'instruction un avis écrit et motivé sur la manière de résoudre un conflit de compétences ou sur des difficultés ou refus récurrents rencontrés dans l'exécution de demandes présentées ou de décisions prises en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle.

Il incombe aux autorités destinataires de cet avis de se conformer aux dispositions de l'article 695-6 du code de procédure pénale qui prévoit qu'en principe, l'autorité judiciaire qui refuse de donner suite à une demande d'Eurojust doit l'informer dans les meilleurs délais de cette décision et de ses motifs.

Chaque refus de donner suite à une demande ou un avis écrit d'Eurojust doit être motivé sauf lorsque cette motivation « *peut porter atteinte à la sécurité de la Nation ou compromettre la sécurité d'une personne* ».

En cas de saisine, Eurojust se voit confier, le cas échéant, d'autres missions.

1) en matière de transmission des demandes d'entraide judiciaire pénale ou de décisions en application d'instruments mettant en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle

Sans préjudice de l'article 695-1 du code de procédure pénale, qui pose le principe de la transmission directe des demandes d'entraide entre autorités judiciaires territorialement compétentes au sein de l'Union européenne, l'article 695-7 du code de procédure pénale prévoit que « *lorsqu'une demande présentée ou une décision prise en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'un instrument mettant en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle nécessite, en vue d'une exécution coordonnée, l'intervention de l'unité Eurojust, celle-ci peut en assurer la transmission aux autorités requises par l'intermédiaire du membre national intéressé* ».

Cette transmission se fait par l'intermédiaire du membre national français et son opportunité doit impérativement faire l'objet d'une appréciation en concertation avec ce dernier.

2) en matière d'émission de demandes ou de décisions relatives à la coopération judiciaire

L'article 695-8-5 I. du code de procédure pénale transpose partiellement l'article 9 quater de la décision en permettant au membre national d'Eurojust, « à la demande ou avec l'autorisation de l'autorité judiciaire compétente, [de] présenter des demandes ou prendre des décisions en matière de coopération judiciaire en application, notamment, d'instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle ».

Il précise que la demande ou l'autorisation de l'autorité judiciaire compétente est écrite et ne peut porter que sur un ou plusieurs actes déterminés, et, qu'à tout moment, l'exécution de l'acte peut être interrompue par l'autorité judiciaire l'ayant demandé ou autorisé. Dès l'exécution de l'acte mentionné dans la demande ou l'autorisation, le membre national en informe cette autorité et lui adresse les pièces d'exécution, en original ou en copie selon la décision de celle-ci.

Il ouvre donc la possibilité pour le membre national, en plein accord avec le magistrat compétent, d'émettre lui-même des décisions ou des demandes, à l'initiative ou avec l'accord de l'autorité judiciaire française compétente.

3) en matière d'exécution de mandat d'arrêt européen

Eurojust peut être consultée par la chambre de l'instruction concernée lorsque plusieurs mandats d'arrêt européens ont été émis concurremment par plusieurs États membres et qu'un choix s'impose pour assurer l'exécution prioritaire de l'un d'entre eux (article 695-42 du CPP).

Par ailleurs, Eurojust doit être informée de tout dépassement du délai de 90 jours dans la mise en œuvre de la procédure de remise au titre d'un mandat d'arrêt européen.

4) en matière d'équipes communes d'enquête

En application de l'article 695-9 du code de procédure pénale, le membre national d'Eurojust peut participer, en tant que représentant d'Eurojust, à la mise en place et au fonctionnement des équipes communes d'enquête. Il est invité à y participer lorsque l'équipe commune d'enquête bénéficie d'un financement de l'Union européenne.

Évoquons, enfin, les relations d'Eurojust avec les partenaires que sont le « réseau judiciaire européen » (RJE) ainsi qu'avec les correspondants nationaux des États membres.

Eurojust entretient avec le RJE des relations fondées sur la concertation et la complémentarité, notamment entre le membre national, les points de contact nationaux et, le cas échéant, les correspondants nationaux.

Afin de garantir une coopération efficace, Eurojust a accès aux informations recueillies au niveau central par le RJE conformément aux dispositions de l'action commune instituant ce réseau.

En application de la décision institutive d'Eurojust, chaque État membre doit désormais désigner un ou plusieurs correspondants nationaux.

Les relations entre le correspondant national et les autorités compétentes des États membres sont régies par le droit national. C'est le directeur des affaires criminelles et des grâces qui, pour la France, a été désigné en qualité de correspondant national en matière de terrorisme, de même que le chef du Bureau de l'entraide pénale internationale (BEPI).

En application de la décision précitée, les États membres doivent également mettre en place un système national de coordination Eurojust.

Aux termes de l'article 12 § 5 de la décision Eurojust, le système national de coordination Eurojust (SNCE) facilite, au sein de l'État membre, l'accomplissement des tâches d'Eurojust et notamment en veillant à ce que le système de gestion des dossiers d'Eurojust reçoive les informations nécessaires d'une manière efficace et fiable, en contribuant à déterminer si un dossier doit être traité avec l'aide d'Eurojust ou du RJE, et en aidant le membre national à déterminer les autorités compétentes pour l'exécution des demandes de coopération judiciaire et des décisions dans ce domaine.

En France, c'est la direction des affaires criminelles et des grâces qui joue le rôle de SNCE.

E. L'ACTIVITÉ D'EUROJUST EN 2013

L'activité d'Eurojust s'est traduite par une augmentation régulière du nombre d'affaires. 1 576 affaires ont été enregistrées par Eurojust en 2013, soit 43 de plus par rapport à 2012. La coopération est fondée sur la confiance. Les magistrats qui travaillent à Eurojust sont des facilitateurs. Ils établissent un lien entre le niveau national et le niveau européen.

Les **réunions de coordination** organisées par Eurojust portent essentiellement sur le trafic de stupéfiants, le crime organisé, le blanchiment d'argent et la fraude.

118 équipes communes d'enquête concernant principalement la traite des êtres humains et le trafic de stupéfiants ont été constituées en 2013, dont 30 ont été financées par Eurojust qui dispose d'un secrétariat d'experts sur ces équipes communes.

La France y prend une part très active.

La plus-value d'Eurojust réside essentiellement dans les réunions de coordination. Ces réunions se tiennent à la requête des autorités nationales qui est adressée aux membres nationaux d'Eurojust. Elles supposent qu'au moins deux États membres aient demandé la tenue d'une telle réunion. Si un État tiers est concerné, l'organisation d'une réunion de coordination implique l'accord préalable de l'ensemble du collège d'Eurojust. Les réunions se tiennent en présence des membres nationaux concernés, des autorités des États membres qui ont fait la demande, des policiers intéressés et très souvent d'Europol. Elles donnent lieu à une analyse très concrète au cas par cas.

Eurojust s'intéresse aussi aux aspects stratégiques et tactiques de la coopération judiciaire en Europe. Des groupes de travail fonctionnent sur les différentes formes de criminalité. En outre, Eurojust a noué un partenariat privilégié avec Europol, l'OLAF, la Commission européenne, ou encore le Parlement européen. Elle a des liens étroits avec les magistrats de liaison des États membres et noue des relations avec les États tiers. Il en résulte de véritables centres d'expertise qui sont capables de mener des analyses pointues sur les différentes formes de criminalité.

La coopération prend aussi la forme d'accords avec les États tiers, avec Europol et l'OLAF. Des « *memorandums of understanding* » ont été conclus avec Frontex, Interpol, la Commission européenne, ou encore le CEPOL. Ils permettent l'échange d'informations sous une forme simplifiée et opérationnelle.

Eurojust a dû relever beaucoup de défis en peu de temps. La criminalité, la cybercriminalité et la fraude se développent de façon inquiétante. Les événements qui se déroulent en Afrique ont un impact sur ces différentes formes de criminalité. Eurojust a dû relever ces défis avec un budget inchangé à 32,4 millions d'euros. Elle a donc dû réduire ses effectifs et faire plus avec moins de moyens. Un nouveau bâtiment devrait accueillir l'Unité de coopération en 2017.

F. LA RÉFORME D'EUROJUST

Eurojust a connu des changements réglementaires importants. La décision qui l'a créée en 2002 a été modifiée en 2008. Le traité de Lisbonne a introduit de nouvelles modifications sur le régime juridique d'Eurojust. En juillet 2013, la Commission européenne a présenté deux propositions de règlement, l'une transformant Eurojust en agence européenne, l'autre prévoyant la création d'un Parquet européen.

Selon la Commission, la création du Parquet européen permettrait de lutter plus efficacement contre la criminalité touchant au budget de l'Union et donc à économiser des millions d'euros en période d'assainissement budgétaire.

Les difficultés auxquelles Eurojust peut être confrontée viennent souvent moins de la décision institutive elle-même que de la façon dont les États membres la mettent en œuvre.

L'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a ouvert, on l'a vu, de nouvelles perspectives pour Eurojust. Il renforce son rôle de coordination et améliore la coopération opérationnelle avec Europol, l'OLAF et à travers les équipes communes d'enquête. En outre, Eurojust doit faire l'objet d'une évaluation par le Parlement européen à laquelle sont associés les parlements nationaux. Enfin, l'article 86 du traité précise que le parquet européen doit être constitué à partir d'Eurojust.

1. Création du Parquet européen

La Commission européenne a souhaité lancer parallèlement la réforme d'Eurojust et la création du Parquet européen en mettant l'accent sur le lien d'Eurojust avec ce nouveau parquet. Eurojust peut apporter un support au Parquet européen au niveau opérationnel, par les liens qu'elle a noués avec les États tiers, par son expertise concernant les équipes communes d'enquête, par son rôle dans la mise en œuvre des mandats d'arrêt européens. Elle peut en outre appuyer le Parquet européen au plan administratif et dans l'échange d'informations.

Le texte de la Commission européenne prévoit que le Parquet européen serait dirigé par un procureur européen qui serait assisté par des adjoints et par des procureurs délégués dans les États membres.

Depuis 2010, une « *task force* » est en place à Eurojust sur la création du Parquet européen. Des séminaires ont été organisés avec les experts des États membres, les institutions européennes et des universitaires. Des contacts ont été noués avec les parlements nationaux et avec le rapporteur du texte sur Eurojust au Parlement européen, M. Axel Voos.

Au mois d'octobre 2013, les parlements nationaux ont, par le biais de leur avis motivé, adressé un « carton jaune » à la proposition relative au Parquet européen en estimant que celle-ci violait le principe de subsidiarité : 4 chambres des 11 parlements nationaux – représentant 19 voix sur 54, soit plus d'un tiers (alors même, on le sait, que s'agissant des textes relatifs à

l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le seuil est d'un quart des voix) – se sont opposées à la création du Parquet européen. La Commission a néanmoins décidé de ne pas retirer ladite proposition. Étant donné que l'article 86 du TFUE, qui sert de base juridique au règlement portant création du Parquet européen, prévoit une procédure législative spéciale, dans le cadre de laquelle le consentement du Parlement européen n'intervient qu'au terme des négociations au sein du Conseil, le Parlement a décidé de rédiger un rapport intérimaire contenant des propositions de modification de la proposition initiale.

Ces travaux ont débouché sur une résolution du Parlement européen en date du 12 mars 2014.

Compte tenu de l'opposition résolue de certains États comme le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark ou la Suède, l'idée de créer le Parquet européen par voie d'une coopération renforcée est aujourd'hui sérieusement envisagée au sein du Conseil.

On se rappelle que dès janvier 2013 (l'idée de création d'un Parquet européen ne relevait encore que de « communications » de la Commission), le Sénat adoptait une première résolution européenne prônant un Parquet européen éventuellement dans le cadre d'une coopération renforcée, l'extension des compétences d'Eurojust, une structure collégiale dans laquelle le collège désignerait en son sein un président, le cas échéant avec une rotation par pays, et s'appuyant sur des délégués nationaux dans chaque État membre.

Dans sa seconde résolution européenne du 28 octobre 2013 portant avis motivé au titre du contrôle de la subsidiarité, le Sénat a jugé que la formule retenue par la Commission était **trop intégrée** et ne parviendrait vraisemblablement pas à s'imposer dans la pratique ; elle constituait, à ses yeux, **un choix trop centralisateur et directif**.

2. Réforme administrative d'Eurojust

La précédente décision relative à Eurojust devait faire l'objet d'une transposition dans les États membres. Ça ne sera pas le cas du nouveau règlement qui sera d'application directe. Ce texte tend en particulier à diminuer la charge administrative qui pèse sur les membres nationaux.

Actuellement, chaque bureau national est dirigé par un membre national. Le nouveau règlement exigera la nomination d'adjoints et d'assistants. Cette innovation aura un impact pour les petits États membres en raison de son coût financier. Elle est discutable dans le cas d'États qui traitent peu d'affaires. En outre, la proposition de règlement

ne maintient pas la disposition qui prévoit que le membre national ne peut être révoqué avant la fin de son mandat.

Le collège d'Eurojust discute à la fois d'affaires concrètes avec une dimension opérationnelle et de lignes directrices à appliquer dans les différents domaines de la compétence de l'Unité de coopération. Il s'intéresse aussi à la promotion d'Eurojust dans les États membres et auprès des praticiens de la justice.

En tant que Conseil d'administration, le collège décide du règlement de procédure et des méthodes de travail. Il adopte différents documents, notamment un plan stratégique pluriannuel et un programme annuel de travail.

La proposition de nouveau règlement prévoit de distinguer les missions opérationnelles des missions administratives du collège. Le collège serait composé des membres nationaux pour ce qui concerne les aspects opérationnels. Il intégrerait des représentants de la Commission européenne avec un droit de vote pour les questions administratives. Un Conseil exécutif, comme à Europol, serait mis en place. Il serait composé du président, des vice-présidents, d'un membre du collège et d'un représentant de la Commission européenne. La création de cette instance changerait sensiblement le mode de fonctionnement d'Eurojust. Le Conseil exécutif serait en effet appelé à se prononcer sur des questions ayant un impact sur les activités opérationnelles dépendant du collège. Certains, à Eurojust, considèrent que la structure actuelle est mieux adaptée et que le rôle qui serait confié au Conseil exécutif est disproportionné.

Afin d'être plus efficace, Eurojust a mis en place des méthodes de travail mieux adaptées en réduisant à dix le nombre de réunions administratives du collège. L'objectif est de tenir au maximum six réunions administratives par an. Il y a un risque à avoir deux niveaux de gestion : d'un côté, un Conseil exécutif avec un représentant de la Commission qui ne pourra pas être présent à plein temps, et de l'autre côté, le collège d'Eurojust. Il est difficile de dissocier le travail opérationnel des questions administratives.

La Commission entend appliquer à Eurojust son approche commune pour les agences européennes. Il n'y aurait pas de Conseil d'administration extérieur à Eurojust mais, en contrepartie, deux représentants de la Commission siègeraient au sein du collège.

Les responsables d'Eurojust jugent en tout cas indispensable de prévenir toute immixtion extérieure dans le travail des magistrats.

En ce qui concerne les tâches, les compétences et les pouvoirs d'Eurojust, l'article 3 de la décision en vigueur et l'article 2 de la proposition de règlement sont assez similaires. Toutefois, celle-ci apporte une innovation importante en permettant à Eurojust de d'agir de sa propre initiative. Cette innovation sera très utile pour Eurojust qui se montre très proactive sur les dossiers, comme l'a montré l'affaire de la viande de cheval.

Il doit y avoir un lien nécessaire entre les compétences d'Eurojust et celles d'Europol. L'annexe I de la proposition de règlement établit une liste des crimes pour lesquels Eurojust est compétente. Il est indispensable que cette liste soit alignée sur celle qui est prévue dans la proposition de règlement relatif à Europol.

L'article 3 § 1 de la proposition de règlement exclut du champ de compétences d'Eurojust les infractions pour lesquelles le Parquet européen est compétent. Cela peut poser une difficulté dans la mesure où le Parquet européen ne devrait pas concerner tous les États membres. Or, ceux d'entre eux qui se tiendront hors de la coopération renforcée devront pouvoir continuer à saisir Eurojust. Pour ce motif, les compétences actuelles de l'Unité de coopération devraient être préservées. En outre, on ne trouve pas dans la proposition de règlement de dispositions correspondant à l'article 4.2 de la décision en vigueur qui permet à Eurojust d'agir pour « d'autres types de crime ». Or, cette disposition est très utile pour les praticiens.

La différence entre l'action d'Eurojust en tant que collègue et celle qu'elle mène à travers les membres nationaux serait maintenue (article 5 de la proposition de règlement). La proposition de règlement prévoit en outre qu'Eurojust devra fournir un soutien financier technique et opérationnel aux enquêtes et opérations transfrontières des États membres, y compris pour les équipes communes d'enquêtes.

G. LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

La protection des données constitue un enjeu important pour Eurojust. Elle peut fortement influencer sa réussite et la confiance que les organismes tiers placent en elle.

La décision en vigueur contient des dispositions détaillées sur la protection des données. Eurojust se conforme à tous les principes généraux de l'Union européenne dans ce domaine. En outre, la décision prévoit des dispositions spécifiques à Eurojust très détaillées qui offrent une sécurité juridique importante sur les questions de données

personnelles. Les règles applicables à Eurojust contiennent des sauvegardes supplémentaires pour les victimes et pour les témoins, avec des conditions et des durées de conservation maximales pour le traitement de telles données. Elles prévoient des règles relatives au droit d'accès à l'information, à un système de conservation des données avec une évaluation périodique de son utilité, ainsi que des obligations de conserver des données mises à jour, pertinentes et proportionnées. Toutes ces règles font l'objet de mesures techniques pour leur mise en œuvre, ce qui constitue un bon exemple du « *privacy by design* ».

La proposition de règlement conserve un régime spécifique de protection des données d'Eurojust. Toutefois, il serait souhaitable que les données opérationnelles d'Eurojust soient mieux prises en compte. En outre, Eurojust devrait pouvoir conserver un mécanisme propre de supervision.

Il s'agit d'assurer une protection efficace des données personnelles tout en évitant une supervision par des personnes qui n'auraient pas l'habitude de traiter des données comparables à celles gérées par Eurojust.

Eurojust échange des informations avec les États tiers. Cela passe par des accords de coopération notamment avec les États-Unis qui comportent des dispositions en matière de confidentialité. Ce sont les membres nationaux qui décident quelles informations peuvent être transmises et dans quelles limites.

Les responsables d'Eurojust estiment que si le droit d'accès aux documents administratifs est logique, il convient d'être attentif aux pièces de procédure qui ne peuvent être assimilées à des documents de service.

CONCLUSION GÉNÉRALE

De ses entretiens avec les principaux responsables d'Europol et d'Eurojust, la délégation de votre commission a tiré trois conclusions.

1. On assiste, à l'évidence, à une montée en puissance des deux organismes. Europol est vraiment devenu un « méga-moteur de recherches » en matière de grande criminalité organisée et transfrontière. Eurojust est une « tour de contrôle » qui constitue une indispensable structure de coordination et de coopération entre les autorités judiciaires des États membres, dont l'activité progresse d'année en année. Il faut souligner que si la charge de travail s'accroît, tant à Europol qu'à Eurojust, c'est à périmètre budgétaire constant, ce qui n'est pas sans susciter des inquiétudes quant à la pérennité des interventions. À cet égard, on peut se demander si tout ou partie des « plus-values » générées par l'amélioration des dispositifs anti-fraudes aux intérêts financiers de l'Union (avec notamment la création du Parquet européen) ne pourrait pas être utilement affecté au financement d'Europol et Eurojust.

2. La France exerce manifestement une influence qui tient compte de son rang sur l'organisation et le fonctionnement des deux entités. Nous l'avons constaté au niveau de l'encadrement d'Europol. À Eurojust, le bureau français est le plus actif des bureaux nationaux.

3. Europol et Eurojust demeurent fragiles parce que tributaires de la « bonne volonté » des États membres et de leurs autorités judiciaires ou policières. Ce sont eux qui « alimentent la machine ». En France, depuis 2013, une seule cour d'appel (sur 36 !) s'acquitte de son obligation d'information à l'égard d'Eurojust. L'essentiel, c'est la confiance mutuelle dans les domaines régaliens dans lesquels Europol et Eurojust apportent leur assistance aux États. À cet égard, la proposition de la Commission tendant à s'assurer une représentation au sein d'un nouveau « Comité exécutif » des deux organismes peut poser problème.

Les voies et moyens d'une réelle autonomie à l'égard des États membres restent à explorer, comme d'ailleurs, plus généralement, la progression de l'intégration européenne dans des champs d'intervention aussi « sensibles » pour les États nationaux et dans lesquels tout progrès ne peut s'accomplir que dans la confiance mutuelle.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le mercredi 16 avril 2014 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. André Gattolin, le débat suivant s'est engagé :

Mme Colette Mélot, rapporteur. – Les responsables d'Europol et d'Eurojust m'ont laissé le souvenir d'un grand professionnalisme et d'une intense activité. Les enquêtes policières couvrent désormais un champ qui dépasse les frontières nationales notamment en matière de traite des êtres humains ou de terrorisme. Des entités telles qu'Europol ou Eurojust ne peuvent que prendre de l'importance.

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur. – Le compte rendu qui vient de nous être présenté est très représentatif de ce que nous avons vu et entendu à Europol et Eurojust. Je ferai cependant quelques observations.

S'agissant d'Europol, j'aurais souhaité que nous puissions disposer d'un bilan statistique d'activité un peu plus précis. Il manquait peut-être dans les réponses de nos interlocuteurs la description précise d'une affaire où Europol aurait joué un rôle déterminant. Je regrette qu'Europol soit aussi peu connu par les citoyens européens. Il manque, à l'évidence, dans cette agence, une cellule de communication qui pourrait, par exemple, promouvoir des émissions de télévision destinées au grand public.

S'agissant d'Eurojust, il nous a été indiqué que l'Office de lutte antifraude (Olaf) faisait plutôt de la rétention d'information à son égard : sur 718 affaires traitées par l'Olaf en 2013, seules 6 auraient fait l'objet d'une communication d'informations à Eurojust.

J'ai enfin noté qu'il existait entre Europol et Eurojust un véritable désir de rapprochement sur lequel nous pourrions réfléchir.

M. Dominique Bailly, rapporteur. – Notre déplacement fut une expérience très intéressante. Nos interlocuteurs étaient à l'évidence des gens passionnés par leur métier. Aussi bien à Europol qu'à Eurojust, les représentants de la France sont incontestablement des « maillons forts ». Toutefois, je me demande si les outils que constituent Europol et Eurojust ne sont pas sous-utilisés par les services policiers ou judiciaires notamment en France. J'ai eu un peu l'impression que ces organismes étaient souvent « l'arme au pied ». À cause des restrictions budgétaires, on comprend que les deux entités peinent à accompagner une délinquance qui s'accroît sans cesse dans sa dimension internationale en utilisant à plein les innovations technologiques.

M. Simon Sutour, président. – Je pense que le compte rendu de ce déplacement pourrait utilement faire l'objet d'une communication devant la

commission des lois, laquelle pourrait elle-même se rendre, elle aussi, à Europol et à Eurojust.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je constate que les dossiers traités par les organismes tels qu'Europol et Eurojust intéressent aussi la commission des affaires étrangères. J'ai le sentiment qu'en matière policière, trop souvent, il n'existe pas de réelle coopération. Chacun travaille chez soi. Sans la collaboration de tous les États, un organisme tel qu'Europol ne pourra pas être véritablement efficace.

M. Jean Bizet. – N'oublions pas que la sécurité constitue, après le chômage, la deuxième priorité des citoyens français et pourtant, s'ils connaissent l'espace « Schengen », nos compatriotes, ou en tout cas la plupart d'entre eux, ignorent l'existence d'Europol ou d'Eurojust. Malgré les progrès enregistrés par les deux agences depuis nos premières visites, il existe manifestement un déficit de communication auquel il conviendrait de remédier.

Mlle Sophie Joissains. – Sur le Parquet européen, le compte rendu de M. André Gattolin a bien « synthétisé » l'état actuel du dossier. Je souhaiterais que nous réfléchissions à la situation de l'Olaf par rapport à la réforme du parquet européen. Cet office n'avait-il pas l'ambition d'être la « racine » de ce parquet européen ?

M. Simon Sutour, président. – Il y a quelques jours, je représentais le président du Sénat, à Vilnius, à la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne. Il y a eu un débat sur le contrôle de la subsidiarité. La question du « carton jaune » a notamment été évoquée. On a relevé par exemple qu'à l'issue du premier « carton jaune » – il s'agissait du droit de grève des travailleurs européens détachés –, la Commission a retiré son texte tout en précisant que ce retrait n'était pas dû à l'intervention des parlements nationaux. Sur le Parquet européen, la Commission, en dépit du « carton jaune », a maintenu son texte.

Nous devons aller plus loin. Il faut aussi absolument que nous continuions à réfléchir sur ce « carton vert » qui consacrerait un réel droit d'initiative des parlements nationaux.

Mme Fabienne Keller. – Quel type de coopération existe entre les institutions de l'espace Schengen, Europol et Eurojust ? je m'interroge sur l'efficacité de l'action d'organismes tels qu'Europol et Eurojust pour lutter contre le proxénétisme transfrontière. Il est bien connu, par exemple, que les réseaux de proxénètes se déplacent et franchissent les frontières quand les dossiers qui les concernent sont « mûrs ».

Mme Bernadette Bourzai. – Je souhaiterais que l'on m'indique la différence entre Europol et Interpol en termes de statut ou de champ d'intervention.

M. André Gattolin. - C'est vrai, Europol peine à fournir des statistiques précises. Il faut comprendre que dans le domaine policier, la coopération n'est pas toujours facile entre les États. L'espace « Schengen » est un exemple de coopération développée, avec d'importants pouvoirs de police, entre certains États qui ont accepté un abandon supplémentaire de souveraineté. Il dispose d'une agence européenne : Frontex. Avec Europol, on est dans des domaines qui relèvent toujours de la souveraineté nationale.

Par rapport à Europol, Eurojust est sans doute plus « communicant ». Notons toutefois qu'en matière de cybercriminalité, Europol informe régulièrement les États des failles décelées dans leurs systèmes d'informations. En matière de lutte contre les stupéfiants, Europol procède à d'intéressantes études sur les drogues de synthèse consommées dans l'espace européen, ce qui facilite le travail des services répressifs.

Mais c'est vrai, les États hésitent souvent à abandonner des éléments de leur souveraineté ce qui ne les empêche pas de souhaiter l'installation du siège d'au moins une institution européenne sur leur territoire.

Entre Europol et Eurojust, il existe un bon niveau de coordination et de coopération. Les difficultés qui peuvent survenir sont à chercher dans la nature des relations existant entre les systèmes judiciaires et les services de police dans les États nationaux.

M. Simon Sutour, président. - En réponse à la question de Mme Bernadette Bourzai, je voudrais préciser qu'Interpol est une organisation internationale de police créée en 1923. Il rassemble 190 États membres. Son secrétariat général siège à Lyon. Interpol dispose de sept bureaux régionaux dans le monde, auquel il convient d'ajouter un bureau de représentation à l'Organisation des Nations unies. Chaque État membre dispose d'un bureau national à Interpol. Interpol a pour mission :

- la coopération policière internationale,
- la formation,
- les réseaux de communication et l'échange de données.

M. André Gattolin. - Dans le domaine du proxénétisme, il faut souligner qu'Eurojust est submergé par les dossiers.

En conclusion, je dirai que la coopération européenne ne se « décrète pas » mais peut être « facilitée » : telle est la mission d'Europol et d'Eurojust.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Ce qui est sûr, c'est qu'il convient absolument d'assurer le suivi des affaires de traite d'êtres humains. Seule une forte coopération internationale pourra endiguer ce phénomène très préoccupant.

À l'issue du débat, la commission a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport de MM. André Gattolin, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond et Mme Colette Mélot.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

EUROPOL

- M. Michel Quillé, directeur-adjoint, en charge du département Opérations
- M. Jean-Jacques Colombi, chef de la direction des relations internationales à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)
- M. Jean-Dominique Nollet, chef d'unité de laboratoire de recherche, Centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3) à Europol
- M. Gregory Mounier, conseiller Affaires stratégiques et relations extérieures

EUROJUST

- Mme Michèle Coninx, présidente d'Eurojust
- Mme Sylvie Petit-Leclair, membre national
- M. Olivier Bray, membre national adjoint
- M. Elie Renard, assistant du membre national
- M. Ladislav Hamran, vice-président, membre national de la République slovaque
- Mme Ingrid Maschl-Clausen, membre national d'Autriche
- Mme Vaida Linartaite-Gridzinskiene, assistante à la protection des données