L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT D'INFORMATION

Commission des
AFFAIRES EUROPÉENNES

SÉNAT

Renforcer Europol sans affaiblir la coopération policière européenne

Opérationnelle depuis 1999, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), dont le siège est à La Haye, répond à un besoin : incarner la coopération policière européenne face à la criminalité organisée, qui se joue des frontières. L'agence apporte ainsi une aide utile aux services de police et de gendarmerie des États membres pour prévenir et combattre toutes les formes de criminalité organisée et internationale grave, la cybercriminalité et le terrorisme. Cependant, **la criminalité transfrontière active en Europe évolue** : elle est désormais plus violente, plus connectée à des réseaux criminels mondiaux et plus active « en ligne ». Pour répondre à ce défi, la **nouvelle stratégie européenne de sécurité intérieure (*ProtectEU*)**, présentée par la Commission européenne le 1er avril 2025, prône « une approche européenne unifiée pour protéger notre sécurité intérieure. » C'est dans ce cadre que s'insère la **proposition de règlement relatif à Europol**, présentée le 24 juin 2026, en même temps qu'une réforme du statut de l'agence européenne de coopération judiciaire pénale (Eurojust).

> Aujourd'hui, 25 ans après sa création, Europol est plus que jamais au cœur du cadre de sécurité de l'Union européenne.
>
> ***Source :*** *Nouvelle stratégie européenne de sécurité intérieure (ProtectEU), parue le 1er avril 2025*

Si la commission des affaires européennes du Sénat partage le souci d'adapter les compétences et les moyens de l'agence à l'évolution de la menace, elle considère toutefois que **plusieurs dispositions de la réforme envisagée empiètent sur les compétences des États membres et ne sont pas conformes aux principes de subsidiarité et de proportionnalité**. Elle a donc **adopté à l'unanimité une proposition de résolution européenne portant avis motivé sur cette proposition de règlement (ainsi qu'une autre sur la réforme d'Eurojust).**



NOVEMBRE 2026

Les principales recommandations

1. **Préserver la gouvernance actuelle d'Europol,** qui traduit le lien premier de l'agence avec les services de police des États membres auxquels elle apporte son soutien.

2. **Refuser l'extension des compétences de l'agence Europol à la lutte contre les menaces hybrides.** Faute d'une définition précise en droit de l'Union européenne, ce concept pourrait permettre à Europol de s'immiscer dans des actions de sécurité nationale, qui relèvent pourtant de la seule responsabilité des États membres (article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne).

3. **Supprimer les obligations de transmission d'informations systématiques des États membres vers Europol et rejeter tout pouvoir d'injonction** qui lui serait attribué, afin de garantir la marge d'appréciation des services compétents et d'éviter des charges administratives excessives.

4. **Renoncer à la création de « bureaux d'appui Europol », composés de personnels de l'agence, au sein des services de police des États membres**, car cela irait à l'encontre du principe de confiance mutuelle et, dans certains cas, de la sécurité nationale.

I. Europol, une agence d'appui efficace aux services de police qui continue à monter en puissance

A. Une agence devenue incontournable

Europol établit des **analyses sur l'évolution de la criminalité et du terrorisme en Europe qui font référence**.

Par son expertise, l'agence apporte **un soutien opérationnel important aux investigations transfrontières des États membres**. Au cours des derniers mois, avec les services français, l'agence a ainsi contribué au démantèlement de plusieurs réseaux criminels, d'une filière de production de faux documents et d'un trafic de déchets environnementaux.

Depuis 2022, après un long conflit juridique avec le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), **Europol dispose de capacités de traitement rapides et massives des données personnelles liées aux enquêtes transfrontières**.

L'agence a enfin mis en place une **politique active de coopération avec les pays tiers** et les organisations internationales, qui se traduit par la signature d'accords internationaux et d'arrangements de travail facilitant la coordination des forces de police.

2,8 milliards d'euros

C'est le montant des avoirs criminels saisis en 2025 par les services de police des États membres grâce au soutien d'Europol.

Source : Rapport d'activité d'Europol 2025

B. Une volonté de faire monter en puissance Europol juridiquement et financièrement

La proposition de règlement vise d'abord **à étendre les compétences d'Europol** (à la cybercriminalité, aux menaces hybrides, aux violences de genre…) et à réaffirmer les **modalités du soutien opérationnel d'Europol** aux services de police des États membres (analyses stratégiques ; fourniture d'expertise pour les enquêtes ; participation aux équipes communes d'enquête (ECE) ; recouvrement des avoirs criminels…). Ce soutien pourrait désormais être également **financier** dans des cas limités.

La gouvernance d'Europol est aujourd'hui assurée par un conseil d'administration, comprenant un représentant par État membre et un de la Commission européenne, chargé d'adopter chaque année la programmation des actions de l'agence et son budget, et par un directeur exécutif, pour la gestion quotidienne. Cette gouvernance **serait modifiée :** la réforme proposée prévoit la création d'un second siège pour la seule Commission européenne au sein du conseil d'administration. La Commission pourrait en outre contraindre ce dernier à reporter de 15 jours le vote d'une décision qui ne la satisferait pas, dans certains domaines, et, si le désaccord persiste, à l'adopter à une majorité qualifiée. Elle établirait en outre la liste des candidats au poste de directeur exécutif, à la place du Conseil.

Le rôle de l'agence en tant qu'instance pionnière dans la recherche et l'innovation dans le domaine de la sécurité intérieure serait affirmé, Europol étant appelée à jouer un rôle de conseil de la Commission dans ce domaine et à mener des tests et des expérimentations.

La réforme faciliterait aussi les échanges et les traitements de données personnelles par Europol, en lui permettant désormais de traiter toutes les données reçues, et plus seulement celles qui correspondent à des catégories de données, en élargissant les motifs de traitement (recoupements de dossiers ; facilitation des échanges avec d'autres organes de l'Union européenne ou des pays tiers) et en faisant exception au principe de propriété des données dans ses transmissions d'informations au profit du Parquet européen. **Simultanément, le cadre de la protection des données d'Europol serait assoupli,** par coordination avec le cadre européen général de protection des données dans les institutions de l'Union (règlement (UE) 2018/1725 ou RPDUE).

Enfin, au-delà de la réforme du statut de l'agence, la Commission européenne proposé d'augmenter sensiblement les moyens financiers d'Europol. Alors que budget s'élève à 273 millions d'euros en 2026, il serait porté en moyenne annuelle à 428 millions d'euros environ sur la période 2028-2034.

Le montant final dépendra de l'issue des négociations en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne.

3 milliards d'euros

C'est le montant proposé par la Commission européenne pour le budget de l'agence Europol sur la période 2028-2034.

Source : Commission européenne

II. Des mesures susceptibles de restreindre les compétences des États membres et de créer des charges administratives excessives

A. Une nouvelle gouvernance non opérationnelle

La gouvernance actuelle d'Europol traduit ses relations structurelles avec les services de police des États membres, que l'agence a pour mission d'appuyer et de renforcer, conformément aux dispositions de l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En donnant une place renforcée à la Commission européenne au sein du conseil d'administration et dans la désignation du directeur exécutif d'Europol, alors même qu'elle ne dispose pas de compétence en matière de police, **la réforme envisagée ne semble ni conforme aux traités ni pertinente.**

B. Une extension de compétences à risque pour la sécurité nationale

L'extension des compétences d'Europol à la lutte contre les **menaces hybrides,** concept qui recouvre potentiellement l'ensemble des actions ou projets d'actions malveillantes menées par un pays tiers contre des États membres, est sans réelle valeur ajoutée – en effet, les infractions pénales concernées, telles que le sabotage, pourraient être ajoutées, au cas par cas, à la liste de celles relevant de la compétence d'Europol. Toutefois, faute de définition dans le droit de l'Union européenne, elle autoriserait l'agence européenne à s'immiscer dans l'action des services de renseignement des États membres, qui relèvent pourtant de la **sécurité nationale**, et, par là-même, de la **seule responsabilité des États membres**, en application de l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE). Ces observations ont été également effectuées dans la proposition d'avis motivé relatif à l'agence Eurojust.

C. Des obligations nouvelles excessives pour les États membres

Quant aux nombreuses dispositions de la proposition de règlement qui instaureraient des **obligations de transmissions d'informations** (parfois sensibles) des États membres vers Europol, affirmeraient un **pouvoir d'injonction** d'Europol à l'égard des services nationaux compétents (par exemple pour ouvrir une enquête pénale ou étendre son champ d'application), contraindraient ce service à **fournir des experts** à l'agence et à accueillir des « **bureaux d'appui Europol** » en leur sein, la commission des affaires européennes du Sénat considère qu'elles créeraient des **charges administratives excessives** pour ces services et feraient d'une agence d'appui **une autorité de « tutelle »** des États membres, ce qui n'est pas conforme aux traités de l'Union européenne.

POUR EN SAVOIR PLUS

La proposition de règlement européen réformant Europol : COM(2026) 580 final

La proposition de résolution européenne du Sénat portant avis motivé

Le rapport d'information

Les pages de la commission des affaires européennes



Ronan LE GLEUT
Président
Français établis hors de France
(Série 1)
Les Républicains



Catherine BELRHITI
Rapporteur
Moselle
Les Républicains



Audrey LINKENHELD
Rapporteur
Nord
Socialiste, Écologiste et Républicain

secretariat.aff-europeennes@senat.fr 01.42.34.24.80 www.senat.fr