L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT D'INFORMATION

Commission des
AFFAIRES EUROPÉENNES

SÉNAT

Conforter Eurojust dans le respect de son rôle de soutien aux États membres

Depuis ses débuts opérationnels, l'agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), dont le siège est à La Haye, est devenue un partenaire incontournable des autorités compétentes des États membres en charge des enquêtes et des poursuites pénales contre la criminalité transfrontière. Chaque jour, par une action méconnue, l'agence facilite les demandes d'entraide judiciaire, résout les conflits de compétences et contribue à geler des avoirs criminels. Toutefois, enquêteurs et procureurs des États membres le constatent : la criminalité transfrontière active en Europe change évolue : elle est désormais plus violente, plus connectée à des réseaux criminels mondiaux et plus active « en ligne ».

> Grâce à la résolution rapide des problèmes juridiques et à l'identification des autorités compétentes dans les autres pays, Eurojust a facilité l'exécution des demandes de coopération et de reconnaissance mutuelle.
>
> ***Source :*** *Exposé des motifs de la proposition de règlement relatif à Eurojust – COM(2026) 570 final*

Pour répondre à ce défi, la **nouvelle stratégie européenne de sécurité intérieure (*ProtectEU*)**, présentée par la Commission européenne le 1er avril 2025, souhaite renforcer le rôle crucial d'Eurojust dans la coopération transfrontière en matière de justice pénale, dans le cadre d'une refonte globale de l'architecture européenne de sécurité et de justice. À cette fin, la Commission européenne a présenté, le 24 juin dernier, une proposition de règlement relatif à Eurojust.

Si la commission des affaires européennes du Sénat partage la volonté de la Commission européenne d'adapter les compétences et les moyens d'Eurojust, elle considère que **plusieurs dispositions de la réforme envisagée sont contraires aux principes de subsidiarité et de proportionnalité**. En conséquence, **elle a adopté à l'unanimité une proposition de résolution européenne portant avis motivé sur cette proposition.**



NOVEMBRE 2026

Les principales recommandations

1. **Refuser le bouleversement de la gouvernance d'Eurojust,** qui placerait l'agence sous l'influence première de la Commission européenne, au détriment de son rôle d'appui et de renfort de la coordination et de la coopération entre les autorités nationales compétentes pour mener des enquêtes et des poursuites.

2. **Rejeter l'extension des compétences d'Eurojust à la lutte contre les menaces hybrides**. Faute d'une définition précise en droit de l'Union européenne, ce concept pourrait permettre à Eurojust – tout comme à l'agence Europol, dont le mandat fait l'objet d'une proposition de réforme simultanée – de s'immiscer dans les échanges d'informations, dans les actions et dans les contentieux éventuels relatifs aux services de renseignement des États membres, alors que la sécurité nationale qui relève de la seule responsabilité des États membres (article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne).

I. Eurojust, un intermédiaire devenu indispensable à la coopération judiciaire pénale européenne

A. Une agence « multicartes » au service de la coopération judiciaire pénale

Eurojust, en 2025, a apporté son soutien aux autorités compétentes des États membres dans des **enquêtes pénales transfrontières concernant 86 647 suspects**, 3,1 millions de victimes, 32,2 milliards d'euros de préjudice et 2 702 dossiers relatifs à des organisations criminelles.

En 2025, Eurojust a également participé à 412 équipes communes d'enquête, qui sont constituées avec au moins deux États membres, sur la base d'un accord. Mises en place pour un objectif défini (ex : démanteler un réseau de narcotrafiquants) et pour une durée limitée, elles constituent un dispositif d'investigation très utile.

En pratique, Eurojust prend en charge un dossier à la suite d'une demande d'entraide d'un État membre ou du Parquet européen. **Elle avait 13 946 dossiers ouverts en 2025. 55 % d'entre eux concernaient la criminalité économique et financière et 16,8%, le trafic de drogue.** En pratique, saisie d'un dossier, l'agence analyse la demande, effectue les vérifications nécessaires, rassemble les informations utiles et peut organiser des réunions de coordination avant de définir une réponse (émission d'un mandat d'arrêt européen).

B. Une action « très efficace »

Comme l'a souligné l'évaluation de l'action d'Eurojust, effectuée par la Commission européenne en juillet 2025, **Eurojust « est très efficace dans son soutien et son renforcement de la coordination et de la coopération** entre les autorités nationales compétentes pour mener des enquêtes et les poursuites ». Les autorités nationales en charge des poursuites pénales sont unanimement satisfaites de leur travail avec elle.

31,4 milliards d'euros

C'est la valeur marchande des stupéfiants saisis en 2025 grâce à l'appui d'Eurojust. Eurojust a aussi contribué à l'arrestation de 4 443 suspects et à la saisie ou au gel d'1,2 milliard d'euros d'avoirs criminels.

Source : *Rapport d'activité d'Eurojust (2025)*

Eurojust est au centre de tous les réseaux judiciaires européens, tels que le **Forum consultatif** (qui rassemble les procureurs généraux et directeurs d'administration en charge de la politique pénale des États membres), ou le **réseau Génocide** (qui vise à renforcer la coopération opérationnelle des autorités compétentes des États membres pour enquêter sur les « crimes de droit international ». **L'agence joue enfin un rôle essentiel dans le rassemblement d'éléments de preuves relatifs à la commission de crimes de droit international en Ukraine** (pays associé à Eurojust depuis 2016) depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie (participation à une équipe commune d'enquête ; responsabilité de la collecte et du stockage des preuves).

II. Une proposition de règlement utile

A. Une volonté ferme de la Commission européenne de réformer Eurojust

Dans son évaluation de juillet 2025, **la Commission européenne**, tout en reconnaissant la grande efficacité opérationnelle d'Eurojust, **a multiplié les critiques contre sa gouvernance actuelle**, dénonçant le manque de clarté de certaines dispositions du statut actuel de l'agence, les compétences insuffisantes des membres nationaux d'Eurojust dans les domaines du management et de l'administration, ainsi que les difficultés de l'agence à respecter les plafonds budgétaires dans la mise en œuvre de ses actions.

En réalité, la Commission européenne souhaite surtout **mettre fin à un mode de fonctionnement de l'agence sans doute trop intergouvernemental et trop interpersonnel au regard de ses propres objectifs d'harmonisation.**

Les États membres, dont la France, en revanche, étaient favorables à de simples amendements au statut actuel d'Eurojust, afin de concilier actualisation de son mandat et préservation des procédures qui donnent satisfaction.

B. Une refonte globale du statut d'Eurojust

La proposition de règlement présentée par la Commission européenne vise **à étendre les compétences d'Eurojust** à la lutte contre la cybercriminalité, les violences de genre, la violation des mesures restrictives de l'Union européenne, les crimes d'agression et les menaces hybrides.

Elle tend aussi à **changer profondément la gouvernance d'Eurojust**, aujourd'hui constituée d'un collège constitué de magistrats représentant les États membres, qui décide des priorités stratégiques et élit le président d'Eurojust, d'un conseil exécutif qui prépare les décisions du collège, et d'un directeur administratif, en charge de la gestion quotidienne.

La réforme ajouterait un conseil d'administration à cet organigramme. Il prendrait désormais en charge **l'adoption des choix stratégiques et du budget**. La Commission européenne y détiendrait un « quasi droit de veto », en ayant la possibilité de reporter de quinze jours le vote du conseil d'administration sur une décision qui ne lui conviendrait pas dans certaines matières, puis d'imposer un vote à une majorité qualifiée sur cette décision. Le conseil d'administration remplacerait aussi le collège dans la désignation du directeur administratif.

En complément, la proposition instituerait **de nouveaux outils de coopération** (plateformes de coopération judiciaire ; centres d'expertise…), sécuriserait juridiquement les interventions de l'agence dans les dossiers pouvant aussi relever du Parquet européen et ses procédures de collecte de preuves, et **étendrait son pouvoir d'initiative** (qui lui permettrait de demander l'ouverture d'une enquête ou d'en étendre le champ d'action…).

C. Une réforme utile

Plusieurs mesures prévues dans le cadre de la réforme vont dans le bon sens. Il en va ainsi de l'extension des compétences d'Eurojust à la lutte contre la cybercriminalité, aux violations des mesures restrictives de l'Union européenne ou à l'assistance aux victimes.

Il en va de même pour le renforcement des outils d'échange et d'analyse de l'agence (plateformes de coopération judiciaire ; centres d'expertise…), pour la clarification de ses relations avec l'agence Europol, ou pour l'élargissement de ses possibilités de coopération, tant avec les autres organes de l'Union européenne qu'avec les pays tiers.

La coopération internationale d'Eurojust

Eurojust peut désigner des points de contact ou installer des magistrats de liaison dans des pays tiers partenaires.

13 accords de coopération permettant des échanges de données personnelles (Suisse ; Ukraine ; Norvège…) et **15 arrangements de travail** sont en place avec des pays tiers.

Enfin, on dénombre **12 procureurs de liaison** de pays tiers (États-Unis ; Royaume-Uni…) pour faciliter le soutien de leurs autorités aux enquêtes transfrontières d'Eurojust qui les concerneraient.



III. Certaines dispositions de la proposition sont toutefois contraires au principe de subsidiarité

A. Le bouleversement de la gouvernance d'Eurojust semble ignorer le rôle d'Eurojust prévu par les traités européens

Le bouleversement souhaité par la Commission européenne – qui cumulerait une marginalisation du collège, la possibilité de nommer des personnalités n'ayant pas le statut de magistrat au sein du conseil d'administration, la prise en charge de l'ensemble des décisions stratégiques d'Eurojust par ce dernier, ainsi que la voix prééminente de la Commission européenne au sein de ce conseil – **romprait le lien essentiel existant entre l'agence et les autorités nationales compétentes**. Elle placerait Eurojust sous l'influence première de la Commission européenne, alors même que cette dernière ne dispose d'aucune compétence opérationnelle en matière de justice pénale.

A contrario, l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) affirme bien le rôle d'appui et de renfort à la coopération judiciaire pénale entre États membres contre la criminalité transfrontière. Ce rôle explique le lien essentiel existant entre l'agence et les autorités nationales d'enquête et de poursuite, dont les priorités définissent celles d'Eurojust.

Ce pan de la réforme a d'ailleurs été critiqué fermement par le collège actuel d'Eurojust, ce qui est tout à fait exceptionnel.

À l'initiative de la France, soutenue par l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique, une majorité d'États membres a fait de même au sein des groupes de travail du Conseil de l'Union européenne, où la réforme est actuellement en discussion. Par conséquent, les négociations sur l'avenir d'Eurojust se poursuivent à l'heure actuelle sur une **proposition alternative présentée par la France**, qui préserverait la gouvernance en place d'Eurojust ainsi que les compétences stratégiques du collège.

B. L'extension contestable des compétences d'Eurojust aux menaces hybrides

L'extension des compétences d'Eurojust à la lutte contre les menaces hybrides, concept qui n'est pas défini en droit de l'Union européenne et qui recouvre potentiellement l'ensemble des actions ou projets d'actions malveillantes menées par un pays tiers contre des États membres, n'est **pas souhaitable car elle serait source de risques juridiques**. Une part des infractions rassemblées sous ce concept (ex : criminalité informatique) est au demeurant déjà visée parmi celles qui relèvent de la compétence d'Eurojust.

En revanche, une telle évolution 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).

Une telle évolution pourrait entraîner des tensions politiques, une confusion des rôles, voire des « doublons » et, paradoxalement, un risque de vulnérabilités accrues des États membres à l'égard des menaces évoquées.

POUR EN SAVOIR PLUS

La proposition de règlement européen réformant Europol : COM(2026) 570 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
Les Républicains



Christophe CHAILLOU
Rapporteur
Loiret
Socialiste, Écologiste et Républicain



Loïc HERVÉ
Rapporteur
Haute-Savoie
Union Centriste et Indépendants

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