



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2006.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation du protocole du 27 novembre 2003 établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) modifiant ladite convention,*

PAR M. YVES NICOLIN,

Député

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 157, 355 et T.A. 117 (2005-2006)

*Assemblée nationale* : 3191



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – EUROPOL, L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE INTERNATIONALE</b> .....	7
A – L'ÉLARGISSEMENT PROGRESSIF DES DOMAINES DE COMPÉTENCE D'EUROPOL .....	7
1 - Le champ de compétence d'Europol couvre les domaines de la criminalité internationale.....	7
2 - Europol est autorisé à conclure des accords avec des tiers .....	8
B – EUROPOL FONCTIONNE COMME UN CENTRE DE TRAITEMENT DES RENSEIGNEMENTS .....	8
1 - Les unités nationales Europol constituent l'organe de liaison entre les Etats membres et l'Office .....	9
2 – Europol dispose de son propre système informatique (TECS – Europol computer system).....	9
3 – Europol est financé par les contributions des Etats membres .....	10
C - PLUSIEURS ORGANES CONSTITUENT ET ADMINISTRENT EUROPOL .....	12
1 - Le conseil d'administration.....	12
2 - Le directeur.....	12
3 – Les autres organes.....	13
C – LES DIFFÉRENTS CONTRÔLES OPÉRÉS SUR EUROPOL NE SONT PAS TOTALEMENT SATISFAISANTS .....	13
1 - Le contrôle porte essentiellement sur la protection des données .....	13
2 - Le contrôle démocratique des activités de l'Office est défaillant .....	13
3 - Différentes solutions existent pour renforcer ce contrôle.....	14
<b>II – LE PRÉSENT PROTOCOLE INTRODUIT DES MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES</b> .....	17
A – LES COMPÉTENCES D'EUROPOL SONT ACCRUES.....	17
1 - Europol pourra être saisi même lorsqu'il n'y a qu'un faisceau d'indices .....	17
2 - Europol devient le point de contact de l'Union européenne en matière de répression du faux monnayage de l'euro.....	17

B – LES CONTACTS DIRECTS ENTRE LES SERVICES NATIONAUX COMPÉTENTS ET L'OFFICE SONT DÉSORMAIS POSSIBLES, LE RÔLE CENTRALISATEUR DES UNE ÉTANT PRÉSERVÉ .....	18
C – DE NOMBREUX ARTICLES CONCERNENT LE SYSTÈME INFORMATIQUE D'EUROPOL (TECS).....	19
D – LE CONTRÔLE D'EUROPOL EST AMÉLIORÉ.....	19
1 – Le contrôle des données .....	19
2 – Le contrôle des activités .....	20
E – LA COOPÉRATION ENTRE EUROPOL ET EUROJUST EST INSTITUTIONNALISÉE..	21
<b>CONCLUSION</b> .....	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	25
<b>ANNEXE : CONTRIBUTION DES ETATS MEMBRES AU BUDGET 2007 POUR EUROPOL</b> .....	26

Mesdames, Messieurs,

La création d'Europol, l'Office européen de police, résulte d'un acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), dont la France a autorisé la ratification par la loi n° 97-1089 du 27 novembre 1997. Le décret n° 99-218 du 15 mars 1999 en a porté publication.

La convention Europol a été complétée par deux protocoles, l'un du 24 juillet 1996 concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention Europol, l'autre du 19 juin 1997 établissant les privilèges et immunités d'Europol et de son personnel.

La convention Europol a également été modifiée à plusieurs reprises, par le protocole du 30 novembre 2000 modifiant l'article 2 et l'annexe<sup>(1)</sup>, par le protocole du 28 novembre 2002 modifiant la convention elle-même<sup>(2)</sup> et le protocole sur les privilèges et immunités, et enfin par le protocole du 27 novembre 2003, qui fait l'objet du projet de loi dont nous sommes saisis aujourd'hui.

Avant d'en venir au détail des modifications introduites par ce nouveau protocole, il n'est pas inutile de rafraîchir notre mémoire quant aux missions et au mode opératoire d'Europol.

---

(1) En particulier, la compétence d'Europol a été étendue à la lutte contre le blanchiment d'argent.

(2) En particulier, ce nouveau protocole permet la participation d'Europol à des équipes communes d'enquête et autorise Europol à demander aux États membres de l'Union européenne d'engager, de mener ou de coordonner des enquêtes dans des cas précis.



## **I – EUROPOL, L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE INTERNATIONALE**

Europol est une organisation intergouvernementale destinée à faciliter la coopération policière européenne dont les compétences ont été continuellement renforcées depuis sa création en 1995.

### **A – L'élargissement progressif des domaines de compétence d'Europol**

#### *1 - Le champ de compétence d'Europol couvre les domaines de la criminalité internationale*

La création d'Europol a été prévue par le traité de Maastricht sur l'Union européenne du 7 février 1992. Implanté à La Haye, aux Pays-Bas, Europol, qui est doté de la personnalité juridique, a démarré ses activités sous le nom d'Office européen de police le 1<sup>er</sup> juillet 1999. Auparavant, l'embryon d'un office européen de police, l'unité « Drogues Europol » (EDU), était entré en fonction le 3 janvier 1994 pour servir d'organe transitoire pendant le temps nécessaire à l'élaboration de la convention Europol et à sa mise en œuvre. Par ailleurs, l'action de l'unité EDU était limitée à la lutte contre la drogue. La convention de 1995 portant création d'Europol a énuméré tous les domaines importants de la criminalité internationale qui entrent dans le champ de compétences de l'Office, le protocole du 30 novembre 2000 y a inclus la lutte contre le blanchiment d'argent et celui du 28 novembre 2002 a permis, entre autres, la participation d'Europol à des équipes communes d'enquête.

Aujourd'hui, Europol agit lorsque l'existence d'une structure ou d'une organisation criminelle est révélée et que deux Etats membres ou plus sont affectés par ces formes de criminalité d'une manière telle qu'au vu de l'ampleur, de la gravité et des conséquences des infractions une action commune des Etats membres s'impose dans les domaines suivants :

- le trafic illicite de stupéfiants,
- les réseaux d'immigration clandestine,
- le terrorisme,
- le faux monnayage (contrefaçon de l'euro) et la falsification d'autres moyens de paiement,

- la traite des êtres humains, y compris la pornographie infantine,
- le trafic de véhicules volés,
- le trafic illicite de matières radioactives et nucléaires,
- le blanchiment d'argent, sauf les infractions primaires.

La compétence d'Europol comprend également les infractions qui sont connexes aux formes de criminalité ci-dessus énumérées.

En complément, les crimes contre les personnes, les délits financiers et le cybercrime sont à considérer parmi d'autres priorités majeures d'Europol.

## *2 - Europol est autorisé à conclure des accords avec des tiers*

La convention Europol prévoit la possibilité pour Europol de conclure des accords de coopération stratégique (l'échange de données personnelles n'est pas prévu) ou de coopération opérationnelle (des échanges de données personnelles en découlent et sont subordonnés à l'existence d'une législation sur la protection des données personnelles conforme aux règles en vigueur dans l'Union européenne) avec des pays tiers et des organisations internationales.

A ce jour, de tels accords ont par exemple été conclus avec la Bulgarie, le Canada, la Colombie, la Banque centrale européenne, la Commission européenne dont l'OLAF (Office européen de lutte anti-fraude), Eurojust, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, l'Islande, Interpol, la Norvège, la Suisse, la Turquie, les Etats-Unis d'Amérique, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC), l'Organisation mondiale des douanes, la Roumanie et la Russie.

## **B – Europol fonctionne comme un centre de traitement des renseignements**

L'Office a donc pour mission d'améliorer l'efficacité et la coopération des services compétents des Etats membres afin de prévenir et de lutter efficacement contre la criminalité organisée internationale.

Ne disposant pas de pouvoirs exécutifs, contrairement aux services de police des Etats membres, Europol ne peut ni interpellier des individus, ni perquisitionner les domiciles.

*1 - Les unités nationales Europol constituent l'organe de liaison entre les Etats membres et l'Office*

L'Office est chargé de faciliter l'échange d'informations, de les analyser et de coordonner les opérations entre les Etats membres.

Pour ce faire, chaque Etat membre crée ou désigne un point de contact unique appelé « unité nationale Europol » (UNE) qui constitue le seul organe de liaison entre Europol et les services nationaux compétents. Cette unité nationale envoie au moins un officier de liaison auprès d'Europol (OLE), chargé de représenter les intérêts de celle-ci au sein de l'Office.

En France l'UNE est basée à Nanterre, à la Direction des relations internationales de la Direction centrale de la police judiciaire ; elle est composée de deux policiers, deux gendarmes et deux douaniers. Le Bureau de liaison (BDL) français est constitué par plusieurs officiers de liaison : deux fonctionnaires de police, deux gendarmes, un inspecteur des douanes ; le poste de chef du BDL est actuellement vacant, ainsi que le poste d'OLE spécialisé en immigration clandestine.

L'unité nationale s'occupe, entre autres, de :

- fournir à Europol les informations et renseignements nécessaires pour remplir sa mission, et notamment assurer l'alimentation du système d'information Europol,
- répondre à et adresser des demandes d'informations à Europol,
- diffuser aux services compétents les informations fournies par Europol.

A l'heure actuelle, l'UNE est le seul point d'entrée d'Europol dans les Etats membres, mais les modifications introduites par le protocole de novembre 2003 sur lesquelles nous reviendrons dans la deuxième partie de ce rapport vont modifier ce système.

*2 - Europol dispose de son propre système informatique (TECS - Europol computer system)*

Dans le cadre de la coopération policière entre les Etats membres, Europol :

- facilite l'échange d'informations entre les Etats membres,
- facilite le soutien technique entre les Etats membres,
- rassemble et analyse les informations et renseignements,

- communique, par le biais des UNE, aux services compétents des Etats membres les informations les concernant et les informe immédiatement des liens constatés entre des faits délictueux,

- gère des recueils d'informations informatisés,

- fournit des analyses opérationnelles pour les opérations menées,

- fournit des rapports de type stratégique (par exemple les évaluations de la menace) et des analyses d'activités criminelles réalisées à partir d'informations et de renseignements communiqués par les Etats membres et des tiers,

- fournit son expertise et son assistance technique aux enquêtes et opérations menées au sein de l'Union européenne, sous le contrôle et la responsabilité juridique des Etats membres concernés

- assiste les Etats membres dans la formation des membres des autorités compétentes,

- constitue le point de contact en matière de répression du faux-monnayage de l'euro.

En vue de remplir ses fonctions, Europol gère un système informatisé de recueil d'informations, permettant l'introduction, l'accès et l'analyse de données, le système informatique d'Europol (TECS). Le système se compose de trois éléments : le système d'information informatisé, les fichiers de travail à des fins d'analyse et le système d'index.

Afin de garantir la protection des droits des personnes et celle des données, ainsi que le contrôle et la sécurité de ces dernières, la convention Europol a défini un cadre de travail strict. Toute personne désirant accéder aux données la concernant, stockées à Europol, peut formuler gratuitement une demande dans tout Etat membre de son choix à l'autorité nationale compétente.

Toute personne est en droit de demander à Europol de rectifier ou d'effacer des données erronées la concernant.

En France, l'autorité compétente est la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

### *3 – Europol est financé par les contributions des Etats membres*

Europol est financé par les Etats membres qui versent des contributions calculées sur leur PNB. Le budget est passé de 15 millions d'euros en 1999 à 63,5 millions d'euros en 2006. Outre les frais de personnel, le développement des

outils informatiques spécifiques nécessaires aux missions d'Europol, telles que prévues par la convention, se sont révélés particulièrement lourds.

Le projet de budget pour 2007 s'élève à environ 68 millions d'euros, soit un montant en progression de 6,8 % par rapport au budget 2006. Les contributions des Etats membres s'élèvent à environ 55,3 millions d'euros. La part de la France, calculée en fonction de sa part du PIB communautaire, est de 15,82 %, soit 8,6 millions d'euros environ. Le tableau figurant à l'annexe de ce rapport détaille la contribution de chaque Etat membre au budget de l'Office pour 2007.

Le ministère des Affaires étrangères fait savoir qu'en se basant sur des indicateurs objectifs et vérifiables, il apparaît que la France est le troisième contributeur au budget d'Europol, qu'elle se situe au premier rang des contributeurs opérationnels et des utilisateurs.

En tête des utilisateurs d'Europol, la France figure en deuxième position concernant les fichiers d'analyse avec 571 contributions derrière l'Allemagne avec 705 contributions. Concernant les cas initiés (affaires, enquêtes), la France se situe en deuxième position avec 744 cas, derrière l'Allemagne avec 917 cas. Mais dans cette rubrique, la France a continué à progresser avec une augmentation de 16 % entre 2004 et 2005, alors que l'Allemagne stagne. La France, avec 73 % d'échanges multilatéraux, est de loin le pays qui utilise le mieux le potentiel d'Europol. Enfin, le bureau de liaison français est le plus actif d'Europol avec 14 077 messages échangés, suivi par l'Allemagne avec 12 345 messages et le Royaume-Uni.

Cet investissement massif de nos services nationaux porte ses fruits puisqu'en 2005, de nombreuses enquêtes se sont conclues par des arrestations et des démantèlements de réseaux au bénéfice de la France, mais aussi d'autres Etats membres. A titre d'exemple, l'opération PATCHOU engagée par l'OCRIEST (Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre) a permis d'interpeller 53 personnes en France, Grande-Bretagne, Grèce, Italie et Turquie qui faisaient fonctionner une filière irako-kurde d'immigration irrégulière.

En dépit de ces bons résultats, le ministère des Affaires étrangères fait savoir que le calcul d'un ratio combinant la contribution financière et le niveau d'influence a permis de faire apparaître que le retour sur investissement à Europol était de 233 % pour la Grande-Bretagne, 134 % pour l'Allemagne, 93 % pour l'Italie et 0 % pour la France !

## **C - Plusieurs organes constituent et administrent Europol**

### *1 - Le conseil d'administration*

Il est composé d'un représentant de chaque Etat membre, d'un représentant de la Commission européenne qui y assiste en tant qu'observateur et du directeur d'Europol. Seuls les représentants des Etats membres ont le droit de vote ; ils disposent chacun d'une voix. Le conseil d'administration se réunit sur une base trimestrielle, chaque présidence organisant trois réunions.

Il adopte chaque année à l'unanimité un rapport sur les activités de l'Office et un rapport prévisionnel tenant compte des besoins opérationnels des Etats membres et des incidences sur le budget et les effectifs d'Europol. Ces rapports sont soumis au Conseil de l'Union européenne pour approbation. Le Parlement européen en est informé.

La présidence du conseil d'administration est assurée par le représentant de l'Etat membre qui exerce la présidence du Conseil.

Le protocole du 27 novembre 2003 introduit d'importantes modifications dans le texte de la convention Europol contribuant ainsi à redéfinir les missions du conseil d'administration ; la suite du rapport détaille ces modifications.

### *2 - Le directeur*

Il est nommé à l'unanimité par le Conseil de l'Union européenne (ministres de la justice et des affaires intérieures) sur avis du conseil d'administration pour une période de quatre ans, renouvelable une fois.

L'Allemand Max-Peter Ratzel a été nommé le 25 février 2006. Il est assisté par trois directeurs-adjoints nommés par le Conseil de l'Union européenne, pour quatre ans, renouvelable une fois : l'Espagnol Mariano Simancas, le Britannique Kevin O'Connell et le Français Michel Quillé, nommé le 24 juillet 2006<sup>(1)</sup>. Il était jusqu'alors Chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire.

---

(1) 2006/531/CE : Décision du Conseil du 24 juillet 2006 portant nomination d'un directeur adjoint d'Europol.

### 3 – Les autres organes

Le comité budgétaire est composé d'un représentant de chaque Etat membre.

Le contrôleur financier est nommé par le conseil d'administration à l'unanimité. Il est responsable devant celui-ci.

Enfin, 590 personnes travaillent dans les bureaux d'Europol dont 90 officiers de liaison (OLE) représentant divers services répressifs (police, douanes, gendarmerie, services d'immigration, etc.). Les OLE, les officiers de renseignement Europol, les analystes et autres experts assurent ensemble, 24 heures sur 24, un service multilingue.

En matière de postes occupés à Europol, la France n'arrive qu'au sixième rang avec 27 postes et ne bénéficie à nouveau d'un poste à responsabilité <sup>(1)</sup>, celui de directeur adjoint, que depuis le mois de juillet 2006. Par deux fois, les candidats français au poste de directeur n'ont pas été retenus.

## **C – Les différents contrôles opérés sur Europol ne sont pas totalement satisfaisants**

### *1 - Le contrôle porte essentiellement sur la protection des données*

Une autorité de contrôle commune indépendante, l'Autorité de contrôle commune (ACC), est chargée de surveiller l'activité d'Europol afin de s'assurer que le stockage, le traitement et l'utilisation des données dont disposent les services d'Europol ne portent pas atteinte aux droits des personnes. Elle dispose de son propre site Internet <sup>(2)</sup> qui, entre autres, explique la démarche à suivre pour exercer ses droits d'accès, de rectification et d'effacement.

A côté de l'autorité de contrôle commune, chaque Etat membre désigne une autorité de contrôle nationale –en France la CNIL- chargée de contrôler que l'introduction, la consultation ainsi que la transmission à Europol de données à caractère personnel par cet Etat membre sont autorisées par son droit national.

### *2 - Le contrôle démocratique des activités de l'Office est défaillant*

Au fur et à mesure des protocoles successifs venant compléter et/ou modifier la convention Europol de 1995, les pouvoirs de l'Office ont été renforcés

---

(1) Le Français Gilles Leclair a été directeur adjoint de juillet 1999 à novembre 2002.

(2) <http://europoljsb.ue.eu.int/home/default.asp?lang=FR>

sans qu'ait lieu un véritable débat public ni que soit, en parallèle, renforcé le contrôle démocratique sur cette institution. Ces critiques émanent de différentes instances : le Parlement européen, l'Assemblée nationale et le Sénat <sup>(1)</sup>.

En raison d'une présidence tournante et d'un effectif pléthorique, le conseil d'administration n'est pas en mesure de contrôler efficacement le directeur.

Europol étant essentiellement de nature intergouvernementale, son contrôle financier et juridictionnel est réduit.

L'Autorité de contrôle commune souffre de trois faiblesses :

- son champ de compétence se limite à la protection des données,
- elle est directement financée par Europol,
- les administrations nationales et Europol ont tendance à développer des relations en dehors du cadre de la convention Europol.

Les compétences du Parlement européen sont limitées en raison de la nature intergouvernementale d'Europol.

Le pouvoir de contrôle des parlements nationaux est réduit. Le parlement français peut prendre position sur les projets de texte concernant Europol qui lui sont transmis en application de l'article 88-4 de la Constitution. Par ailleurs, toute modification de la convention Europol suppose l'adoption d'un projet de loi de ratification conformément à l'article 53 de la Constitution.

### *3 - Différentes solutions existent pour renforcer ce contrôle*

En France, l'Assemblée nationale a adopté, le 15 juin 2003, une résolution sur l'avenir d'Europol (n° 148) appelant, entre autres, à un renforcement du contrôle démocratique d'Europol. Elle demande notamment que soit mise en place une commission mixte composée de parlementaires européens et de parlementaires nationaux pour contrôler Europol. Elle suggère par ailleurs que le contrôle de la direction d'Europol par son conseil d'administration soit renforcé par l'adoption d'une présidence permanente de ce conseil et souhaite que l'Autorité de contrôle commune soit dotée d'une autonomie financière.

Le Sénat a fait de même le 25 novembre 2003. Dans sa résolution (n° 13) sur le projet de protocole modifiant la Convention Europol proposé par le

---

(1) *Résolution sur l'avenir d'Europol, considérée comme définitive en application de l'article 151-3 du Règlement par l'Assemblée nationale le 15 juin 2003, TA n° 148 et Résolution sur le projet de protocole modifiant la Convention Europol proposé par le Danemark (E 2064) devenue résolution du Sénat (n° 13), conformément à l'article 73 bis, alinéa 8, le 25 novembre 2003.*

Danemark (E 2064)<sup>(1)</sup>, il a appelé « *le Gouvernement à s'opposer à l'adoption du texte tant que n'aura pas été inscrite une disposition permettant la création d'une commission, composée en particulier de parlementaires nationaux, chargée d'examiner les questions liées à Europol et de procéder à la comparution du directeur d'Europol* ». Il est intéressant de noter à cet égard que le rapporteur de cette proposition de résolution était le Sénateur Alex Türk, ancien président de l'Autorité commune de contrôle d'Europol et actuel Président de la CNIL.

Le Parlement européen a exprimé dans plusieurs recommandations sa volonté que soit renforcé le contrôle parlementaire sur Europol et proposé à cet effet de créer une commission mixte, composée de parlementaires européens et de parlementaires nationaux. Les parlements britannique, néerlandais ou danois y sont également favorables.

Enfin, on peut indiquer que fin 2005, le Parlement européen a proposé de mettre en place un groupe de travail commun aux parlements nationaux et au Parlement européen sur la coopération policière et judiciaire, et notamment les activités d'Europol. Par ailleurs, des rencontres interparlementaires sont également consacrées à ce sujet.

La mise en place d'un véritable contrôle parlementaire s'exerçant sur Europol doit être à nouveau évoquée alors que la présidence autrichienne, au premier semestre 2006, a lancé un vaste débat sur l'avenir d'Europol. Il est notamment proposé de remplacer la convention instituant Europol par une décision du Conseil, c'est-à-dire de procéder à une communautarisation. Les parlements nationaux seraient alors privés du droit d'autoriser ou non toute modification de la convention Europol, argument qui milite en faveur de la création d'une commission mixte. En revanche, le budget d'Europol ne serait plus financé par les contributions des Etats mais serait intégré au budget de l'Union européenne, ce qui signifierait alors un contrôle par le Parlement européen par le biais de la codécision.

---

(1) Il s'agit du protocole du 27 novembre 2003.



## II – LE PRÉSENT PROTOCOLE INTRODUIT DES MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES

Les articles 2, 3, 4 et 5 n'appellent aucun commentaire particulier ; ils portent sur la notification par les Etats membres de l'accomplissement de leurs procédures constitutionnelles pour l'adoption du présent protocole et sur son entrée en vigueur. Le dépositaire du présent protocole est le Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne.

C'est l'article 1<sup>er</sup> du présent protocole qui regroupe toutes les modifications apportées à la convention mère. Parmi elles, de nombreux articles visent à mettre en adéquation les articles de la convention mère avec les modifications introduites par le nouveau protocole (articles 10, 18, 26, 28, 29, 30, 31, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, ainsi que l'annexe).

### A – Les compétences d'Europol sont accrues

*1 - Europol pourra être saisi même lorsqu'il n'y a qu'un faisceau d'indices*

Une nouvelle rédaction de l'article 2 de la convention Europol accroît le champ de compétence d'Europol.

A l'heure actuelle, Europol ne peut agir que « *pour autant que des indices concrets révèlent l'existence d'une structure ou d'une organisation criminelle et que deux Etats membres ou plus sont affectés par ces formes de criminalité d'une manière telle qu'au vu de l'ampleur, de la gravité et des conséquences des infractions une action commune des Etats membres s'impose* ».

Dorénavant, la nouvelle formulation de cet article permettra aux services nationaux compétents de saisir Europol lorsqu'ils seront en présence d'un faisceau d'indices : « *lorsqu'il existe des indices concrets ou qu'il y a raisonnablement lieu de croire qu'une structure ou organisation criminelle est impliquée...* ».

*2 - Europol devient le point de contact de l'Union européenne en matière de répression du faux monnayage de l'euro*

Un quatrième paragraphe est ajouté à l'article 3 de la convention Europol qui institue l'Office en tant que point de contact de l'Union européenne en matière de répression du faux monnayage de l'euro avec les Etats ou

organisations tiers, sans préjudice de la convention internationale relative à la prévention du faux monnayage signée le 29 avril 1929 à Genève, et de son protocole.

Ce nouveau paragraphe permettra de renforcer la lutte contre la contrefaçon de l'euro en dehors des frontières de l'Union européenne, en instaurant un interlocuteur unique vis-à-vis des Etats et organisations tiers. Ces derniers n'auront donc plus à communiquer avec les services nationaux compétents des vingt-cinq Etats membres, mais uniquement avec Europol. La rapidité de réaction de l'Office face à ce type de criminalité en sera, on le comprend aisément, d'autant améliorée.

### **B – Les contacts directs entre les services nationaux compétents et l'Office sont désormais possibles, le rôle centralisateur des UNE étant préservé**

Une nouvelle formulation du paragraphe 2 de l'article 4 de la convention Europol permet aux Etats membres d'autoriser les contacts directs entre leurs services nationaux compétents et l'Office, sous réserve que les unités nationales Europol (UNE) soient obligatoirement destinataires des informations échangées par ce biais.

Cette nouvelle possibilité permet de simplifier et d'augmenter la vitesse des échanges d'informations entre les services nationaux compétents et Europol, tout en respectant le rôle centralisateur et de garant de la licéité du traitement des données des UNE.

Enfin, le nouveau paragraphe 7 de l'article 4 de la convention Europol renforce le rôle des chefs des UNE. Au lieu de se réunir « *en tant que de besoin pour assister Europol de leurs conseils* » comme le prévoit la rédaction actuellement en vigueur, « *les chefs d'unités nationales se réunissent périodiquement, de leur propre initiative ou sur demande, pour assister Europol de leurs conseils* » dans la nouvelle rédaction proposée par le protocole du 27 novembre 2003. Le rôle de conseil de ces chefs de service est ainsi pérennisé.

Les services nationaux compétents sont autorisés à interroger le système d'information Europol.

Un quatrième paragraphe est ajouté à l'article 9 de la convention Europol. Il offre la possibilité aux Etats membres de désigner les services nationaux compétents pour interroger le système d'information Europol (SIE). Cependant, l'utilisation du SIE par les services ainsi désignés sera limitée à l'interrogation. S'ils désirent obtenir de plus amples informations, ils devront faire une demande à l'UNE afin d'obtenir ces renseignements complémentaires.

## **C – De nombreux articles concernent le système informatique d’Europol (TECS)**

Pour mémoire, le système informatisé de recueil d’informations d’Europol, dénommé système informatique d’Europol (TECS), est composé de trois éléments :

- le système d’information informatisé (SIE),
- le système d’analyse,
- le système d’index.

Un article 6 bis intitulé « *Traitement des informations par Europol* » est inséré dans la convention Europol. Cet article crée une base informatique temporaire pour les informations destinées aux fichiers d’analyse, au sein de laquelle les informations transmises par les Etats membres sont stockées pour une durée maximale de six mois, afin de permettre à Europol de déterminer l’utilité des données communiquées. Il reviendra au conseil d’administration d’Europol de fixer les conditions relatives à ce processus de traitement des données.

Un paragraphe 9 est ajouté à l’article 10 de la convention Europol qui permet désormais à l’Office d’inviter des experts d’Etats et organisations tiers à s’associer aux travaux d’un groupe d’analyse, moyennant l’observation de certaines conditions restrictives (accord de coopération stratégique ou opérationnel existant, intérêt des Etats membres, existence d’une protection législative suffisante des données informatiques).

Cette participation ne pourra se faire qu’après la signature d’accord entre Europol et l’Etat ou l’organisation tiers, accord qui devra être soumis à l’avis de l’Autorité de contrôle commune (ACC) et à l’autorisation du conseil d’administration Europol.

Les modalités de création des fichiers d’analyse sont simplifiées grâce à la nouvelle rédaction de l’article 12.

## **D – Le contrôle d’Europol est amélioré**

### *1 – Le contrôle des données*

Un plus grand contrôle sur les demandes d’informations émanant des Etats membres est garanti avec la nouvelle formulation de l’article 16.

Par ailleurs, l’ajout d’un nouvel alinéa au point 3 du paragraphe 1 de l’article 18 autorise Europol à transmettre des données à caractère personnel

conservées par ses services à des Etats ou des instances tiers lorsqu'un niveau adéquat de protection des données est garanti dans cet Etat ou cette instance. Mais, lorsque le directeur d'Europol estime que cette transmission est absolument nécessaire pour sauvegarder les intérêts essentiels des Etats membres concernés dans le cadre des objectifs d'Europol ou dans le but de prévenir un danger imminent lié à une infraction pénale, il peut être dérogé à ce point.

L'article 21 porte sur les délais garantis pour la conservation et l'effacement des fichiers.

L'article 22 étend le régime de conservation et de rectification des données aux documents papier.

L'introduction d'un article 32 bis confère au conseil d'administration d'Europol la charge d'adopter les règles régissant l'accès aux documents d'Europol pour tout citoyen européen.

## *2 – Le contrôle des activités*

Aux termes du paragraphe 6 de l'article 24, le rapport d'activité établi par l'Autorité de contrôle commune sera désormais transmis au Parlement européen, en plus du Conseil.

Une nouvelle rédaction de l'article 34 étend le contrôle démocratique du Parlement européen sur l'activité de l'Office. Le paragraphe 1 précise les domaines dans lesquels le Parlement européen devra être consulté par le Conseil.

Le paragraphe 2 introduit la possibilité pour le Parlement européen de demander à la présidence du Conseil de comparaître devant lui, assisté ou non du directeur de l'Office, pour être entendu sur toute question générale liée à l'activité de l'Office. La présidence du Conseil et le directeur d'Europol restent liés, lors de cette audition, par leurs obligations de réserve et de protection du secret.

Une proposition de la présidence visant à associer dans le cadre des commissions mixtes les parlements nationaux à ces débats a été écartée sur avis du service juridique du Conseil qui a estimé que la disposition était de nature à modifier l'équilibre institutionnel tel qu'il résulte de l'article 39 du traité sur l'Union européenne. On peut également signaler que l'association des parlements nationaux avait été prévue dans le traité sur la constitution européenne.

Aux termes du paragraphe 4 de l'article 35, le Parlement européen sera également destinataire du plan financier quinquennal établi par Europol.

## **E – La coopération entre Europol et Eurojust est institutionnalisée**

Un paragraphe 3 est ajouté à l'article 42 intitulé « *Relations avec les Etats et instances tiers* » de la convention Europol qui institutionnalise la coopération de l'Office avec Eurojust, l'unité instituée par la décision du Conseil du 28 février 2002 pour coordonner les activités menées par les autorités nationales chargées des poursuites.

Une telle coopération permettra de faciliter et de rendre plus efficace l'action des institutions policières et judiciaires des Etats membres de l'Union européenne lorsque ces dernières doivent faire face à des organisations criminelles transfrontalières.



## CONCLUSION

Les apports du protocole du 27 novembre 2003 sont nombreux. Beaucoup revêtent un caractère purement technique, mais certaines stipulations sont essentielles et visent à améliorer encore les modalités d'action de cette institution et à la renforcer afin de lutter efficacement contre la criminalité organisée internationale.

S'agissant du renforcement du contrôle de l'Office, une réflexion sur l'avenir d'Europol a été lancée sous la Présidence autrichienne de l'Union européenne, notamment sur le cadre juridique même de la convention Europol. Le projet pourrait être présenté en 2007, sous présidence allemande.

Au vu de ces observations, votre Rapporteur ne peut que recommander l'adoption du présent projet de loi. A ce jour, sur les vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne, seuls l'Irlande, le Portugal et la France n'ont pas encore achevé leur procédure de ratification et il serait pour le moins regrettable que la France participe aux organes de direction d'Europol —c'est le candidat français à l'un des trois postes de directeur adjoint qui a été nommé l'été dernier- sans avoir ratifié le dernier protocole en date portant modification de la convention mère de 1995.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 18 octobre 2006.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a eu lieu.

**M. Roland Blum** a souhaité savoir si des relations avaient été établies entre Europol et Interpol.

**M. François Loncle** a estimé qu'il serait souhaitable de disposer d'évaluations des activités d'Europol et de son éventuelle coordination avec Interpol.

**Le Rapporteur** a apporté les réponses suivantes :

– La convention Europol prévoit la possibilité pour Europol de conclure des accords de coopération avec des organisations internationales ; un tel accord existe notamment avec Interpol, basée à Lyon.

– Les services administratifs français procèdent à différentes études permettant d'évaluer la place qu'occupe la France en matière d'utilisation d'Europol et d'estimer un « retour sur investissement ». En se basant sur des indicateurs objectifs et vérifiables, il apparaît que notre pays figure au premier rang des contributeurs opérationnels et des utilisateurs. La France serait de loin le pays qui utilise le mieux le potentiel d'Europol et cet investissement massif de nos services répressifs nationaux porte ses fruits puisqu'en 2005, de nombreuses enquêtes se sont conclues par des arrestations et des démantèlements de réseaux au bénéfice notamment de la France, mais également d'autres Etats.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3191).

\*

\*      \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

**ANNEXE : CONTRIBUTION DES ETATS MEMBRES  
AU BUDGET 2007 POUR EUROPOL**

	<b>PNB 2005</b> (en millions EUR)	<b>Part du PNB pour 2005 - 25 États membres</b> EUR	<b>Solde 2005</b> EUR	<b>Part du PNB pour 2005 - 27 États membres</b> EUR	<b>Contributions avant ajustement de 2005</b> EUR	<b>Contributions après ajustement de 2005</b> EUR
	<b>a</b>	<b>b = a / 10 584 037</b>	<b>c = b . 9 472 186</b>	<b>d = a / 10 681 753</b>	<b>e = d . 64 769 000</b>	<b>f = e - c</b>
Autriche	237 465	2,24 %	212 519	2,22 %	1 439 873	1 227 354
Allemagne	2 227 939	21,05 %	1 993 895	20,86 %	13 509 148	11 515 254
Belgique	294 174	2,78 %	263 271	2,75 %	1 783 726	1 520 456
Chypre	12 829	0,12 %	11 481	0,12 %	77 788	66 307
Danemark	201 500	1,90 %	180 333	1,89 %	1 221 799	1 041 467
Espagne	835 859	7,90 %	748 052	7,83 %	5 068 246	4 320 194
Estonie	8 466	0,08 %	7 577	0,08 %	51 336	43 759
Finlande	153 201	1,45 %	137 107	1,43 %	928 934	791 827
France	1 674 679	15,82 %	1 498 754	15,68 %	10 154 446	8 655 692
Grèce	175 915	1,66 %	157 435	1,65 %	1 066 664	909 229
Hongrie	83 277	0,79 %	74 529	0,78 %	504 953	430 424
Irlande	125 838	1,19 %	112 619	1,18 %	763 021	650 402
Italie	1 387 559	13,11 %	1 241 796	12,99 %	8 413 489	7 171 693
Lettonie	10 690	0,10 %	9 567	0,10 %	64 818	55 251
Lituanie	18 654	0,18 %	16 694	0,17 %	113 107	96 413
Luxembourg	23 406	0,22 %	20 947	0,22 %	141 923	120 975
Malte	4 620	0,04 %	4 134	0,04 %	28 012	23 878
Pays-Bas	470 129	4,44 %	420 742	4,40 %	2 850 633	2 429 891
Pologne	193 298	1,83 %	172 992	1,81 %	1 172 065	999 073
Portugal	137 655	1,30 %	123 194	1,29 %	834 674	711 479
Slovaquie	34 686	0,33 %	31 042	0,32 %	210 318	179 276
Slovénie	27 135	0,26 %	24 285	0,25 %	164 536	140 251
Suède	286 576	2,71 %	256 472	2,68 %	1 737 661	1 481 189
République tchèque	82 831	0,78 %	74 129	0,78 %	502 246	428 117
Royaume-Uni	1 875 657	17,72 %	1 678 620	17,56 %	11 373 081	9 694 461
Sous-total	10 584 037	100,00 %	9 472 186	99,09 %	64 176 497	54 704 311
Bulgarie	21 291	0,00 %	-	0,20 %	129 098	129 098
Roumanie	76 425	0,00 %	-	0,72 %	463 404	463 404
Total général	10 681 753	100,00 %	9 472 186	100,00 %	64 769 000	55 296 814
					Solde 2005	9 472 186
					Autres recettes	3 125 000
					Total des recettes	67 894 000

*Les chiffres se rapportant aux contributions pour 2007 sont donnés à titre indicatif uniquement. Ils seront ajustés, conformément à l'article 40, paragraphe 2, du règlement financier, en fonction de la différence entre le montant de la contribution versée au titre de 2005 et celui de la contribution nécessaire pour financer les dépenses réelles de 2005. Ces ajustements seront effectués au moment de l'appel des contributions pour 2007, avant le 1<sup>er</sup> décembre 2006.*

*Les chiffres relatifs au PNB pour la Bulgarie sont ceux communiqués par les services du budget de la Commission européenne, tels que rendus publics par la DG ECFIN lors de la session du Conseil ECOFIN du printemps 2004. Les chiffres relatifs à la Roumanie ont été rendus publics lors de la session que le Conseil ECOFIN a tenue en automne 2005. Dans le cas où la Roumanie et la Bulgarie n'adopteraient pas la Convention Europol le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la question sera examinée selon la procédure décrite à l'annexe 2 du dossier n° 2210-162r3 (annexe à la note explicative jointe au budget 2005, qui précise les modalités de traitement des contributions des États en voie d'adhésion).*

*Les totaux une fois arrondis pourraient différer de la somme des montants individuels.*

(Source : Ministère des Affaires étrangères)