N° 1935

___

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (N° 1890) DE MME MARIETTA KARAMANLI, *sur la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust),*

PAR Mme MARIETTA KARAMANLI,

Députée.

___

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION 5

I. LES PRINCIPALES INNOVATIONS CONTENUES DANS LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU 17 JUILLET 2013 8

II. LA NÉCESSAIRE ÉVALUATION DES ACTIVITÉS D'EUROJUST PAR LES PARLEMENTS EUROPÉEN ET NATIONAUX 11

EXAMEN EN COMMISSION 15

TABLEAU COMPARATIF 19

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission est aujourd'hui saisie, en application de l'article 88-4 du Règlement de l'Assemblée nationale, de la **proposition de résolution européenne** [(1)], que votre rapporteure a déposée le 16 avril 2014 au nom de la commission des Affaires européennes de notre assemblée, sur la proposition de règlement relative à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust).

Ce texte a été déposé par la **Commission européenne** le 17 juillet 2013 et a fait l'objet, par la Présidence lituanienne, d'une présentation lors du **Conseil de l'Union européenne**, dans sa formation « Justice et affaires intérieures », du 7 octobre 2013. Saisie au fond de ce texte le 17 septembre 2013, la commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) du **Parlement européen** a désigné rapporteur M. Axel Voss, mais n'a toujours pas à ce jour examiné la proposition de règlement.

Créée par la **décision du Conseil 2002/187/JAI du 28 février 2002** [(2)] et installée à La Haye, l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne, plus connue sous le nom d'Eurojust, a pour mission, depuis son entrée en fonction le 29 avril 2003, d'encourager et d'améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites judiciaires entre les autorités compétentes des vingt-huit États membres de l'Union européenne en matière de criminalité organisée transfrontalière – telle que les trafics de stupéfiants, la traite des êtres humains, l'immigration irrégulière, la fraude, la contrefaçon, le blanchiment d'argent et le terrorisme. Les dispositions de la décision institutive d'Eurojust du 28 février 2002 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.

Le cadre juridique régissant l'organisation et le fonctionnement d'Eurojust n'a été modifié qu'une seule fois depuis sa création en 2002, avec l'adoption de la **décision 2009/426/JAI du 16 décembre 2008** [(3)] : outre l'amélioration de la fonction de coordination et des capacités opérationnelles d'Eurojust, cette décision a renforcé les obligations d'information à la charge des autorités judiciaires des États membres de l'Union européenne. 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

---

(1) Proposition de résolution européenne (n° 1890, XIV^e^ législature), présentée le 16 avril 2014 au nom de la commission des Affaires européennes par Mme Marietta Karamanli, députée, sur la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust).

(2) Décision du Conseil 2002/187/JAI du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

(3) Décision du Conseil 2009/426/JAI du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

internationaux de la France, ont respectivement modifié les sections III et IV 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 du 16 décembre 2008 renforçant Eurojust.

Ce sont actuellement 350 personnes qui travaillent au sein d'Eurojust, dont 80 magistrats. Depuis sa création en 2002, Eurojust a vu son activité ne pas cesser de croître : alors qu'en 2002, l'unité de coopération avait traité 202 affaires, elle en a traité 1 576 au cours de l'année 2013, soit une multiplication par plus de sept en dix ans seulement.

Au vu de ce succès, le Traité de Lisbonne a renforcé le rôle d'Eurojust, l'**article 85 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)** disposant à cet effet 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* ».

Cet article précise également qu'« *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.* »

Alors que l'organisation et le fonctionnement d'Eurojust sont aujourd'hui définis par la décision du Conseil 2002/187/JAI du 28 février 2002, telle que modifiée par la décision du Conseil 2009/426/JAI du 16 décembre 2008, l'article 85 du TFUE stipule, d'une part, qu'Eurojust a vocation à être régi par un **règlement** adopté conformément à la procédure législative ordinaire et, d'autre part, qu'il revient aux co-législateurs de fixer, dans ce règlement, la structure, le fonctionnement et le domaine d'action d'Eurojust ainsi que les modalités d'évaluation de ses activités par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la **proposition de résolution européenne** adoptée le 16 avril 2014 par la commission des Affaires européennes et examinée aujourd'hui par votre Commission. En effet, la proposition de règlement [(1)], déposée le 17 juillet 2013 et qui devrait succéder à la décision précitée du Conseil du 28 février 2002, vise à **transformer Eurojust en une agence de l'Union européenne**, dotée d'une nouvelle structure de gouvernance, fondée sur la création d'un conseil exécutif et d'une formation du collège dédiée aux questions de gestion. Elle apporte ensuite des modifications importantes aux prérogatives des membres nationaux d'Eurojust et définit enfin les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.

Dans le cadre des travaux que votre rapporteure a conduits au nom de la commission des Affaires européennes, elle a entendu, pour le **ministère de la Justice**, Mme Aurélia Schaff et M. Michaël Gihr, tous deux chargés de mission pour la négociation et de la transposition des normes pénales et européennes à la Chancellerie. Elle a également rencontré deux représentants du **secrétariat général des affaires européennes** : Mme Isabelle Jégouzo, secrétaire générale adjointe, et M. Alexandre Ly, adjoint au secteur « Espace judiciaire européen ». Les échanges ont notamment porté sur la nouvelle structure de gouvernance d'Eurojust, le renforcement du rôle des membres nationaux ainsi que sur les modalités de l'évaluation parlementaire des activités d'Eurojust.

Dans cette perspective, le présent rapport vise à présenter, de manière synthétique, les **principales modifications** apportées par la proposition de règlement à la décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust – votre rapporteure renvoie, pour plus de détails, au rapport d'information [(2)] qu'elle a présenté au nom de la commission des Affaires européennes. La **question de l'évaluation parlementaire d'Eurojust** fera ici l'objet d'une attention particulière.

*
* *

(1) 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, 17 juillet2013.

(2) Rapport d'information (n° 1889, XIVe législature), présenté le 16 avril 2014 au nom de la commission des Affaires européennes par Mme Marietta Karamanli, députée, sur la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust).

I. LES PRINCIPALES INNOVATIONS CONTENUES DANS LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU 17 JUILLET 2013

- *Des pouvoirs d'Eurojust en deçà des potentialités offertes par le Traité de Lisbonne*

Consacrant explicitement les missions d'Eurojust, l'article 85 du TFUE (*cf. supra*) offre d'importantes potentialités pour étendre le champ de son action, qui pourrait notamment comprendre le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, la coordination de ces enquêtes et de ces poursuites ou bien encore la résolution de conflits de compétences.

Votre rapporteure déplore que la présente proposition de règlement ne reprenne pas ces possibilités offertes par le Traité de Lisbonne. Comme elle l'a déjà souligné dans son rapport relatif à la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen [(1)], cette proposition de règlement est peu ambitieuse ; **les possibilités juridiques offertes par l'article 85 du TFUE ne sont pas suffisamment exploitées**, s'agissant en particulier de la faculté de déclencher des enquêtes pénales et de trancher les conflits de compétences.

La principale innovation de la présente proposition de règlement réside, en réalité, dans **le renforcement** – auquel votre rapporteure est très favorable – **des compétences des membres nationaux du collège d'Eurojust**, lesquels pourraient désormais :

— exécuter directement des demandes d'entraide judiciaire ou de reconnaissance mutuelle, sans que ce pouvoir ne soit préalablement conditionné à l'accord de l'autorité nationale compétente ou à sa demande ;

— avec l'accord de l'autorité nationale compétente, ordonner des mesures d'enquête, mais également autoriser et coordonner des livraisons surveillées dans leur État membre.

En tout état de cause, le contrôle juridictionnel sur les actes de celui-ci devra apporter toute garantie utile.

- *Une nouvelle gouvernance renforçant sensiblement les pouvoirs de la Commission européenne*

Eurojust est actuellement organisé autour d'un **collège**, comprenant vingt-huit membres nationaux – procureurs, juges ou officiers de police, à raison d'un par État membre – et responsable de l'organisation et du fonctionnement d'Eurojust. Parallèlement, un directeur administratif est nommé à l'unanimité par ce collège.

---

(1) Rapport n° 1658 de Mme Marietta Karamanli au nom de la commission des Affaires européennes, décembre 2013 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r1658.pdf.

Le deuxième chapitre de la proposition de règlement prévoit, sur le modèle des agences de l'Union européenne [(1)], la mise en place d'une **structure de gouvernance à deux niveaux** avec :

— l'instauration de **deux formations distinctes du collège**, l'une dédiée aux fonctions opérationnelles, l'autre aux fonctions de gestion, lesquelles recouvrent notamment l'adoption des documents de programmation et du rapport annuel d'activité, l'adoption du budget annuel, la programmation des ressources humaines, la définition de règles de prévention et de gestion des conflits d'intérêts, la nomination du directeur administratif, du comptable et du délégué à la protection des données. La formation du collège dédiée aux fonctions opérationnelles devrait être uniquement composée des membres nationaux, alors que le collège devrait être composé des membres nationaux mais aussi de deux représentants de la Commission européenne dans le cadre de ses fonctions de gestion ;

— la création d'un **conseil exécutif** de taille réduite [(2)], lequel serait chargé d'assister la formation du collège dédiée aux fonctions de gestion tant administrative que budgétaire d'Eurojust.

Votre rapporteure rappelle qu'Eurojust n'est pas une agence de l'Union européenne comme une autre et que les spécificités de la coopération en matière pénale doivent impérativement être respectées. Or, elle regrette que, dans la proposition de la Commission européenne, la transformation institutionnelle en agence semble primer sur une meilleure adaptation de la gouvernance d'Eurojust à la spécificité de ses compétences et de ses activités.

De surcroît, la création de ces deux nouvelles structures renforce sensiblement les pouvoirs de la Commission européenne. La mise en place d'un conseil exécutif et d'une formation du collège spécifique à la gestion permettrait, en effet, à la Commission européenne d'être représentée au sein des instances décisionnelles d'Eurojust. En outre, si le directeur administratif devrait continuer à être nommé en dernier ressort par le collège, c'est à la Commission européenne qu'il devrait désormais revenir de proposer une liste de candidats à ce poste. Enfin, la proposition de règlement dispose que la programmation annuelle et pluriannuelle tient compte de l'avis de la Commission européenne.

Au regard de la faible évolution des attributions d'Eurojust prévues dans la proposition de règlement (*cf. supra*), **votre rapporteure juge excessive l'augmentation des pouvoirs de la Commission européenne**, qui ne doit pas remettre en cause l'indépendance d'Eurojust à l'égard des institutions européennes, en particulier dans la détermination de ses objectifs stratégiques. Cette question fait d'ailleurs l'objet du **point 6 de la proposition de résolution**, qui juge « *injustifiées* » les évolutions proposées s'agissant du rôle de la Commission européenne dans le cadre de la nouvelle gouvernance d'Eurojust.

---

(1) Cf. *déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne du 12 juin 2012 sur les agences décentralisées.*

(2) Composé du président et des vice-présidents du collège, d'un représentant de la Commission européenne et d'un autre membre du collège.

- *Une articulation avec le Parquet européen qui reste à préciser*

Dans la mesure où l'article 86 du TFUE dispose que « *pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust* », la proposition de règlement cherche logiquement à répondre à la question de l'articulation entre Eurojust et un futur parquet européen.

Dans cette perspective, elle prévoit qu'« ***Eurojust établit et entretient avec le Parquet européen une relation privilégiée, fondée sur une coopération étroite*** *et sur le développement de liens sur les plans opérationnels, administratifs et de la gestion. À cette fin, le procureur européen et le président d'Eurojust se réunissent régulièrement pour examiner des questions d'intérêt commun* ».

À cet égard, il reviendrait à Eurojust de traiter, dans les meilleurs délais, toute **demande d'assistance** émanant du Parquet européen et ce, de la même manière que si cette demande émanait de la coopération judiciaire entre États membres. Enfin, un **mécanisme de contrôle croisé automatique des données** dans le système de gestion des dossiers d'Eurojust serait mis en œuvre : à chaque fois que se produirait une concordance entre les données introduites dans le système de gestion de dossiers par le Parquet européen et celles introduites par Eurojust, les deux institutions en seraient informées.

Outre l'imprécision de ces dispositions, les interlocuteurs auditionnés par votre rapporteure, dans le cadre des travaux qu'elle a conduits au nom de la commission des Affaires européennes, ont souligné le manque de crédibilité de l'approche envisagée par la Commission européenne, selon laquelle ce soutien d'Eurojust au Parquet européen n'aurait pas d'**incidence financière**.

- *L'insuffisante protection des données personnelles*

Alors que la décision du 28 février 2002 instituant Eurojust avait mis en place un organe de contrôle de la protection des données personnelles traitées par Eurojust à la fois indépendant et collégial, la proposition de règlement prévoit que le **Contrôleur européen de la protection des données**, avec le concours des autorités nationales de protection des données, serait désormais en charge de ce contrôle.

L'Allemagne et la France ont souligné leur préférence pour le maintien d'une autorité de contrôle *ad hoc* dédiée à Eurojust, justifiée par la spécificité des données personnelles collectées en matière pénale. Cette position est rappelée au **point 8 de la proposition de résolution**, qui souligne « *le risque que le contrôle de la protection des données, n'étant plus confié au niveau européen à une structure dédiée au contrôle d'Eurojust, puisse être moins spécifique, et donc moins efficace* ».

Outre le choix de l'autorité de contrôle, se pose avec acuité la question des règles applicables. En effet, la proposition de règlement rend applicable aux traitements de données personnelles mis en œuvre par Eurojust le **règlement n° 45/2001 du 18 décembre 2000** [(1)]. Compte tenu de la spécificité des données traitées en matière pénale, le principe même de l'application de ce règlement du 18 décembre 2000 à l'ensemble des données personnelles traitées par Eurojust pose des difficultés. La plupart des États membres ont demandé, ainsi qu'il en va pour Europol, que les données administratives relatives aux agents soient distinguées des données opérationnelles judiciaires. Dans son avis du 5 mars 2014 [(2)], le Contrôleur européen s'est prononcé en faveur d'une telle distinction.

La proposition de règlement définit enfin les conditions dans lesquelles les données personnelles traitées par Eurojust pourraient être transférées vers des pays tiers ou des organisations internationales. Actuellement, la décision du 28 février 2002 instituant Eurojust dispose que « *le membre national de l'État membre qui a soumis les informations donne son accord au transfert de celles-ci* », en consultant si nécessaire les autorités compétentes des États membres. La présente proposition de règlement renverse ce principe et prévoit que l'autorisation de l'État membre pourrait désormais être réputée acquise si ce dernier n'a pas expressément limité la possibilité d'effectuer des transferts ultérieurs ou s'il a donné son accord préalable en des termes généraux.

Votre rapporteure estime que ces dispositions ne sont pas suffisamment protectrices : l'autorisation d'un État membre ne doit pas être réputée acquise mais expressément donnée. Cette position est réaffirmée au **point 7 de la proposition de résolution**, qui souligne « *certaines insuffisances de la proposition de règlement précitée en matière de protection des données, s'agissant notamment de la possibilité de présumer de l'accord d'un État membre pour un transfert de données à caractère personnel vers des organes de l'Union, des pays tiers et des organisations internationales* ».

II. LA NÉCESSAIRE ÉVALUATION DES ACTIVITÉS D'EUROJUST PAR LES PARLEMENTS EUROPÉEN ET NATIONAUX

L'article 85 du TFUE dispose que le règlement ayant vocation à régir le fonctionnement et l'organisation d'Eurojust fixe « *les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust* ». Pour se conformer aux dispositions du traité, la présente proposition de règlement prévoit des dispositions relatives à la participation du Parlement européen et des parlements nationaux.

---

(1) Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes de la Communauté et la libre circulation de ces données.

(2) European data protection supervisor (EDPS), Opinion on the package of legislative measures reforming Eurojust and setting up the European Public Prosecutor's Office ('EPPO').

Dans cette perspective, il reviendrait à Eurojust de transmettre son **rapport annuel au Parlement européen**, lequel pourrait présenter des observations et des conclusions. En outre, le président du collège d'Eurojust devrait se présenter devant le Parlement européen à la demande de celui-ci, en particulier pour présenter ses rapports annuels, dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité.

Obligation serait également faite à Eurojust de transmettre au Parlement européen les **résultats d'études et de projets stratégiques** élaborés ou commandés par l'agence, les arrangements pratiques conclus avec des tiers et le rapport annuel du Contrôleur européen de la protection des données. Ces documents ainsi que le rapport annuel d'Eurojust seraient transmis, en parallèle, aux **parlements nationaux**.

Comme le souligne le **point 2 de la proposition de résolution**, « *les dispositions de la proposition de règlement relatives à l'évaluation d'Eurojust par les parlements nationaux sont insuffisantes* ». À la lumière de l'article 12 du Traité sur l'Union européenne (TUE), lequel prévoit que « *les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, (…) et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust* », votre rapporteure souhaite rappeler, à la faveur du présent rapport, que les parlements nationaux doivent se saisir de ce pouvoir d'évaluation et s'assurer que les moyens nécessaires à l'exercice de ce dernier soient garantis.

Alors que le Parlement européen ne s'est pas encore prononcé sur la proposition de règlement [(1)], votre rapporteure considère que, sur le modèle de ce qui a été proposé pour Europol, il est indispensable de définir dès à présent des modalités d'évaluation d'Eurojust bien plus ambitieuses que celles proposées par la Commission européenne. Comme elle l'a fait en décembre 2013 pour Europol [(2)], l'Assemblée nationale doit clairement se prononcer, conformément au **point 4 de la proposition de résolution**, en faveur de la création d'une commission mixte d'évaluation qui se réunirait au Parlement européen et serait :

— *composée*, d'une part, de représentants du Parlement européen, membres de la commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), et d'autre part, d'un représentant de chaque parlement national, membre de la commission compétente en matière de justice et d'un suppléant. Les États membres dont le système parlementaire est bicaméral seraient représentés par un représentant de chaque chambre ;

---

(1) La commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) a été saisie au fond et a désigné rapporteur M. Axel Voss, le 17septembre 2013.

(2) Proposition de résolution européenne sur Europol (n° 1596, XIV^e^ législature), adoptée le 4 décembre 2013 par la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

— *coprésidée* par le président de la commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen et un membre du parlement national de l'État membre assurant la présidence tournante du Conseil.

Cette commission mixte d'évaluation serait convoquée par ses deux coprésidents et devrait, comme le propose le **point 5 de la proposition de résolution**, pouvoir entendre, à sa demande, le président et les vice-présidents d'Eurojust ainsi que recevoir l'ensemble des documents, dont la transmission au Parlement européen et aux parlements nationaux est d'ores et déjà envisagée par la proposition de règlement (*cf. supra*), auxquels viendraient s'ajouter les documents de programmation annuels et pluriannuels ainsi que les documents budgétaires relatifs à Eurojust.

Enfin, parallèlement à la création de cette instance d'évaluation, votre rapporteure estime que les parlements nationaux doivent pouvoir continuer à évaluer Eurojust de manière unilatérale. Ainsi, il conviendrait de compléter la proposition de règlement par une disposition précisant que les pouvoirs dévolus aux parlements pour l'évaluation des activités d'Eurojust doivent s'entendre « *sans préjudice des modalités d'évaluation parlementaire telles qu'elles sont prévues dans les États membres* ». Tel est l'objet du **point 3 de la proposition de résolution**, lequel souligne que « *le règlement ne doit en aucun cas restreindre les pouvoirs d'évaluation des activités d'Eurojust que les parlements nationaux exercent en application des législations des États membres* ».

*

* *

En définitive, si la proposition de règlement ne peut être considérée comme assez ambitieuse, elle apporte cependant des modifications importantes à la gouvernance et au fonctionnement d'Eurojust. Si certains éléments du texte constituent des progrès, d'autres – comme le renforcement des pouvoirs de la Commission européenne ou la protection des données personnelles – appellent des observations et des réserves.

L'évaluation parlementaire des activités d'Eurojust nécessite, à ce titre, une attention toute particulière et une prise de position claire tant de la part du Parlement européen que des parlements nationaux, qui doivent se saisir des pouvoirs qui leur sont dévolus par le Traité de Lisbonne. Telle est l'ambition poursuivie par la proposition de résolution européenne, présentée par votre rapporteure.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 14 mai 2014, la Commission examine, sur le rapport de Mme Marietta Karamanli, la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) (n° 1890).

Après l'exposé de la rapporteure, une discussion générale s'engage.

M. Jacques Bompard. C'était une bonne chose que de créer cette structure, mais il y a lieu de s'inquiéter de son fonctionnement.

L'alinéa 9 de la proposition de résolution européenne est assez timide dans sa critique : plutôt que de parler de « *dispositions insuffisantes* », nous devrions faire état des craintes qu'inspire la grave absence de tout examen démocratique de l'action d'Eurojust.

De manière bienvenue, l'alinéa 10 tente de faire barrage à un fonctionnement opaque d'Eurojust que l'on justifierait par des contraintes réglementaires, et de préserver le pouvoir des parlements européen et nationaux. Toutefois, faute d'attaque contre la logique technocratique, il risque de rester un vœu pieux.

L'alinéa 11 propose la création d'une commission mixte, commune au Parlement européen et aux parlements nationaux, afin de garantir l'évaluation d'Eurojust. Cette disposition va dans le bon sens, mais reste prisonnière de la perte de souveraineté des parlements nationaux qui résulte des réformes de Bruxelles. Comment se satisfaire d'un dispositif « sparadrap » quand l'architecture sécuritaire de notre pays est en péril ?

L'alinéa 13 ne va pas assez loin dans sa critique de la disposition scandaleuse qui acte encore la prééminence de la Commission européenne. Le fait que cette dernière veuille nommer le directeur administratif d'Eurojust est tout simplement intolérable. Il faut comprendre que cette Commission exaspère les Français !

Les alinéas 14 et 15 traitent de la protection des données. Le premier refuse de présumer de l'accord donné par un État membre au transfert de données à caractère personnel vers des organes de l'Union. En effet, nous ne pouvons accepter ce principe : s'il faut bien entendu tout mettre en œuvre pour faciliter la traque des criminels transfrontaliers, nous ne saurions abandonner cet aspect essentiel de la sécurité intérieure. Par ailleurs, les parlements nationaux doivent continuer de défendre la vie privée dans le traitement des données, même s'il s'agit de criminels, la justice et la sécurité intérieure demeurant des éléments constitutifs du pouvoir régalien.

S'agissant de l'immigration criminogène, aucune action n'est proposée. Or, comme le montre la situation en Italie, l'immigration clandestine, qui explose en Europe – l'agence Frontex fait état d'une hausse de 48 % entre 2012 et 2013 –, pose de graves problèmes qui inquiètent les populations locales : maladies, criminalité, démultiplication des coûts sociaux. L'Europe doit elle aussi s'en inquiéter.

J'en terminerai par la méthode. Eurojust a été créée en 2002 par une décision du conseil des ministres de l'Union européenne afin de lutter contre les formes graves de criminalité. Cette disposition a été transposée en droit français par l'article 17 de la loi du 9 mars 2004. Nous ne pouvons que regretter qu'aucun parlement national n'ait jugé utile de prévoir les garde-fous nécessaires à la préservation de la souveraineté nationale. C'est la question de la subsidiarité qui est une nouvelle fois posée, comme le notait le Sénat dans son rapport du 17 avril dernier. Or, sans subsidiarité, l'Europe perd l'essence même de son droit à exister.

Aux termes de l'article 85 du TFUE qui lui est consacré, « *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* ». Il y a donc eu tromperie sur la marchandise, puisqu'au lieu de l'organe de coopération promis, nous sommes confrontés à une intégration forcée qui ne respecte plus le principe de subsidiarité.

Permettez-moi de conclure en me référant à Saint Thomas : l'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non de les détruire ou de les absorber – comme le font en quelque sorte nos institutions européennes.

M. Dominique Raimbourg, président. Monsieur Bompard, pour lutter contre une criminalité transfrontalière, il faut bien se doter d'outils transfrontaliers.

Ensuite, la difficulté réelle que vous évoquez, celle de l'articulation entre souveraineté nationale et souveraineté européenne, est ici redoublée par le fait qu'il s'agit de juges, soucieux de leur indépendance.

Par ailleurs, la proposition de résolution européenne souligne bien la nécessité d'une évolution démocratique. En particulier, l'idée d'une commission mixte d'évaluation associant les parlements nationaux tient compte des préoccupations que vous relayez.

Enfin, l'arbre ne doit pas cacher la forêt : si l'on rapporte les 1 500 dossiers par an traités par Eurojust aux 600 000 décisions de condamnations prononcées chaque année par les tribunaux correctionnels français, on voit que l'atteinte supposée à notre souveraineté est tout à fait supportable. Certes, les

« piqûres d'épingle » peuvent être douloureuses et il convient de les soigner, mais il me semble qu'il ne faut pas trop s'en inquiéter.

M. Guy Geoffroy. Notre Commission et celle des Affaires européennes travaillent de plus en plus ensemble ; cette très intéressante proposition de résolution en témoigne. Mme Karamanli et moi-même prenons très au sérieux la mission de veille européenne qui nous a été confiée par notre Commission, en particulier sur des sujets au long cours comme celui dont nous sommes saisis aujourd'hui.

Le texte qui est à l'origine de cette proposition de résolution est effectivement trop timide. Il était donc bienvenu que la commission des Affaires européennes, puis la nôtre, puissent dire, au nom de l'Assemblée nationale – car si d'aventure le texte devait être examiné en séance, il y recueillerait notre approbation –, que la proposition de règlement va dans le bon sens mais que, dans la lettre et l'esprit des institutions européennes, il convient que les prérogatives des parlements nationaux soient garanties comme il se doit.

Il est d'autant plus essentiel de voter cette proposition de résolution européenne que c'est sur la base d'Eurojust que notre assemblée souhaite, depuis l'origine, que soit créé le Parquet européen. Les volumes de dossiers à traiter seront alors beaucoup plus importants et leur nature beaucoup plus sensible. Le contrôle des parlements nationaux sur l'évolution de ces institutions à l'échelle européenne n'en sera que plus nécessaire.

Je remercie Marietta Karamanli de son travail, qui s'inscrit dans la continuité de celui que nous menons depuis plusieurs années. Je souhaite vivement l'adoption de cette proposition de résolution.

Mme la rapporteure. Merci, monsieur Geoffroy ; en effet, nous travaillons sur ces questions depuis fort longtemps.

Monsieur Bompard, une partie des questions que vous avez soulevées ont trouvé une réponse dans les propos du président. Il s'agit bien ici non seulement de reconnaître la souveraineté nationale, mais aussi d'installer un échelon supplémentaire dès lors que c'est la criminalité transfrontalière qu'il s'agit de combattre.

Sur l'immigration, je n'ai aucun élément de réponse à vous apporter, car cette question ne relève pas d'Eurojust. En revanche, nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler prochainement.

Enfin, si nous présentons une proposition de résolution, c'est bien pour exprimer la position de notre parlement en vue du Conseil européen qui se réunira fin juin, pour que la Commission européenne nous apporte une réponse officielle et pour que le Parlement européen puisse faire œuvre législative en modifiant, le cas échéant, la proposition de règlement par voie d'amendement.

L'évaluation parlementaire est essentielle. Voilà pourquoi nous l'introduisons ici comme nous l'avons fait ailleurs. C'est en coopérant avec le Parlement européen que les parlements nationaux pourront élaborer les réponses qu'ils adressent à la Commission européenne, voire influencer celle-ci. Mieux vaut s'atteler avec optimisme à la construction européenne, en tentant de lui donner les moyens de répondre aux questions des citoyens d'Europe, plutôt que de trembler à l'idée de ce que nous pourrions perdre. Nous ne perdons rien, à condition de demander à garder ce à quoi nous tenons.

La Commission ***adopte*** *à l'unanimité la proposition de résolution européenne* ***sans modification****.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) dont le texte figure dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

___

Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
___	___
Proposition de résolution sur la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust)	**Proposition de résolution sur la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust)**
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	*(Sans modification)*
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	
Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,	
Vu l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,	
Vu la décision du Conseil 2002/187/JAI, du 28 février 2002, instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité,	
Vu la décision du Conseil 2009/426/JAI, du 16 décembre 2008, sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité,	
Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2013, relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) (COM[2013] 535 final),	
1. Rappelle les pouvoirs d'évaluation des activités d'Eurojust conférés au Parlement européen et aux parlements nationaux par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;	
2. Estime que les dispositions de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2013, précitée relatives à l'évaluation d'Eurojust par les parlements nationaux sont insuffisantes ;	
3. Souligne que le règlement ne doit en aucun cas restreindre les pouvoirs d'évaluation des activités d'Eurojust que les parlements nationaux exercent en application des législations des États membres ;	

Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
4. Est favorable à la création d'une commission mixte d'évaluation composée, d'une part, de représentants du Parlement européen, membres de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, et d'autre part, d'un représentant de chaque parlement national, membre de la commission compétente en matière de justice et d'un suppléant. Les États membres dont le système parlementaire est bicaméral seraient représentés par un représentant de chaque chambre. Elle se réunirait au Parlement européen, et 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 co-présidents ;	
5. Souhaite que la commission mixte ait le pouvoir d'entendre, à sa demande, le président et les vice-présidents d'Eurojust, et reçoive tous les documents prévus à l'article 55 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2013, précitée, ainsi que les documents de programmation annuelle et pluriannuelle prévus à l'article 15 de cette même proposition de règlement et tous les documents budgétaires relatifs à Eurojust ;	
6. Juge injustifiées les évolutions proposées s'agissant du rôle de la Commission européenne dans le cadre de la nouvelle gouvernance d'Eurojust, au sein du conseil exécutif, du collège dans sa formation de gestion et dans le processus de nomination du directeur administratif ;	
7. Souligne certaines insuffisances de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2013, précitée en matière de protection des données, s'agissant notamment de la possibilité de présumer de l'accord d'un État membre pour un transfert de données à caractère personnel vers des organes de l'Union, des pays tiers et des organisations internationales ;	
8. Attire l'attention sur le risque que le contrôle de la protection des données, n'étant plus confié au niveau européen à une structure dédiée au contrôle d'Eurojust, puisse être moins spécifique, et donc moins efficace.	