



N° 1596

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 décembre 2013.

## 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 RÉOLUTION EUROPÉENNE (n° 1539) *sur* **EUROPOL**,

PAR MME MARIETTA KARAMANLI  
Députée

---



## SOMMAIRE

—

Pages

<b>LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME JURIDIQUE ENCADRANT EUROPOL.....</b>	<b>8</b>
<b>II. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE D'EUROPOL .....</b>	<b>10</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>13</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>15</b>



## **LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS**

Au cours de sa réunion du 4 décembre 2013, la commission des Lois a adopté la proposition de résolution sur Europol, en y apportant les modifications suivantes, sur proposition de sa rapporteure.

— La Commission a prévu qu'un parlementaire de chaque parlement national siègera à la commission mixte de contrôle parlementaire, avec un suppléant. Cette rédaction permettrait de régler la question des parlements bicaméraux, sans pour autant trop augmenter le nombre des membres de la cellule de contrôle parlementaire.

— Elle a précisé que les travaux de cette commission mixte devraient être menés dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité.

— Elle s'est déclarée favorable à l'accès des membres de la commission mixte – qu'ils soient des parlementaires nationaux ou européens – à des informations classifiées ou sensibles et ce, au Parlement européen.



Mesdames, Messieurs,

La commission des Lois est saisie de la proposition de résolution européenne n° 1539 sur Europol que votre rapporteure a déposée au nom de la commission des Affaires européennes de notre assemblée.

La Commission européenne a, en effet, déposé le 27 mars 2013 une proposition de règlement relative à l'Office européen de police (Europol). Europol<sup>(1)</sup> est aujourd'hui régi par la décision du Conseil 2009/371/JAI du 6 avril 2009. Or, l'article 88 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule qu'Europol est régi par un règlement adopté conformément à la procédure législative ordinaire et que les co-législateurs fixent dans ce règlement les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux.

La proposition de règlement, qui devrait succéder à la décision du 6 avril 2009 vise notamment à intégrer le collège européen de police (CEPOL)<sup>(2)</sup> au sein d'Europol, en s'appuyant sur la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne de juin 2012 qui préconise la fusion d'agences lorsque les missions des agences se recoupent et que des synergies peuvent être créées. Elle apporterait également des modifications importantes au fonctionnement d'Europol (transmission d'informations, communication avec les services répressifs, réforme de la gouvernance). Enfin, elle définirait les modalités du contrôle parlementaire d'Europol prévu par le traité de Lisbonne.

Dans le cadre des travaux que votre rapporteure a conduits au nom de la commission des Affaires européennes, elle s'est rendue au Parlement européen le 14 novembre 2013, à l'invitation de la commission des Libertés civiles, de la

---

(1) Créé en 1999 et installé à La Haye (Pays-Bas), Europol est devenu le 1<sup>er</sup> janvier 2010 une agence européenne destinée à faciliter l'échange de renseignements entre les forces de police nationales au sein de l'Union européenne en matière de criminalité transfrontière.

(2) Agence de l'Union européenne, le collège européen de police a été créé en 2005 par la décision du Conseil n° 2005/681/JHA du 20 septembre 2005. Son secrétariat est établi à Bramshill (Royaume-Uni). Il constitue un réseau dont les activités (cours, séminaires, conférences et réunions) sont mises en œuvre dans et par les États membres, principalement au sein des instituts nationaux de formation pour hauts responsables des services de police.

justice et des affaires intérieures (LIBE), pour participer, avec d'autres parlementaires nationaux, à un débat sur la proposition de règlement. Les échanges ont notamment porté sur la fusion d'Europol et du CEPOL ainsi que sur la structure de contrôle parlementaire. Tous les intervenants ont rappelé leur souhait de ne pas instituer de nouvel d'organe interparlementaire. La nouvelle structure devrait assurer un contrôle efficace tout en tenant compte de la spécificité des travaux d'Europol, s'agissant notamment des données classifiées. Le rapporteur du Parlement européen <sup>(1)</sup> a proposé plusieurs avancées, notamment en direction des parlements nationaux.

Le présent rapport présente, succinctement, les modifications apportées à la décision Europol de 2009 – votre rapporteure renvoie, pour plus de détails, au rapport d'information <sup>(2)</sup> qu'elle a présenté au nom de la commission des Affaires européennes.

Le présent rapport examine, ensuite, la question du contrôle parlementaire. Sur proposition de votre rapporteure, la commission des Lois a d'ailleurs choisi de compléter la proposition de résolution sur ce point. Cette évolution tient compte des échanges que votre rapporteure a pu avoir avec le rapporteur de la commission LIBE du Parlement européen, avec d'autres parlementaires européens et avec le ministère de l'Intérieur.

\*

\* \*

## I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME JURIDIQUE ENCADRANT EUROPOL

La proposition de règlement vise à intégrer le collège européen de police (CEPOL) dans Europol <sup>(3)</sup>. Elle apporterait également des modifications importantes au fonctionnement d'Europol : transmission d'informations, communication avec les services répressifs, réforme de la gouvernance. Enfin, elle définirait les modalités du contrôle parlementaire d'Europol prévu par le traité de Lisbonne.

La Commission européenne estime que la fusion du CEPOL et d'Europol permettrait de dégager des synergies et des gains d'efficacité, se traduisant par des économies de l'ordre de 17,2 millions d'euros sur la période 2015-2020.

---

(1) *La commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a désigné M. Agustín Díaz de Mera García Consuegra rapporteur de cette proposition de règlement.*

(2) *Mme Marietta Karamali, rapport d'information présenté au nom de la commission des Affaires européennes sur Europol, doc. AN n° 1538, 21 novembre 2013.*

(3) *À l'occasion de l'examen en commission des Lois, Mme Sophie Rohfrisch a souligné les similitudes du CEPOL avec le Collège européen des investigations financières et de l'analyse financière criminelle (CEIFAC), installé à Strasbourg depuis 1<sup>er</sup> juin 2013 dans le cadre du programme de la Commission européenne de prévention et de lutte contre le crime.*

La très grande majorité des États membres, dont la France, est très opposée à cette fusion. En effet, les deux agences ont des champs de compétence et des modes de fonctionnement différents. Les formations du CEPOL sont, en très grande majorité, hors du champ de compétence d'Europol, dont il convient d'éviter la dispersion. Enfin, le montant annoncé des économies est très discutable. En l'état actuel des négociations au Conseil, il paraît très probable que les dispositions sur la fusion des deux agences seront abandonnées. Cette question fait l'objet du point 6 de la proposition de résolution, qui « *juge inopportun le projet de fusion entre le Collège européen de police (CEPOL) et Europol, qui ne permettrait pas de réelles synergies* ».

La proposition de règlement vise aussi à accroître le transfert d'informations des États membres vers Europol. Toutefois, l'unité nationale Europol devrait rester le point de contact privilégié entre Europol et les autorités nationales. C'est l'objet du point 7 de la proposition de résolution.

Des données personnelles ne pourraient être transmises par Europol, dans le cadre de ses missions, à des États tiers, organisations internationales ou organes de l'Union qu'avec le consentement de l'État membre ayant fourni ces données à Europol. Toutefois, l'autorisation de l'État membre pourrait être « *réputée acquise* » si ce dernier n'a pas expressément limité les possibilités de transferts ultérieurs. C'est l'objet du point 9 de la proposition de résolution, qui souligne « *certaines insuffisances de la proposition de règlement relatif à Europol précitée en matière de protection des données, s'agissant 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* ».

Le régime de protection des données personnelles serait, selon la Commission européenne, renforcé par le projet de règlement. Le contrôleur européen – aujourd'hui chargé de veiller à ce que les institutions et les organes de l'Union européenne respectent la vie privée des personnes lorsqu'il traite de données à caractère personnel les concernant – recevrait et examinerait les réclamations, contrôlerait l'application du règlement, conseillerait Europol et effectuerait un contrôle préalable des traitements notifiés. Actuellement, le contrôle de la protection des données repose sur les autorités nationales de protection des données s'agissant des données transmises par les États membres et sur l'autorité de contrôle commune (ACC) s'agissant de l'activité d'Europol. Les États membres ont souligné que le régime de contrôle par le contrôleur européen de la protection des données n'était pas nécessairement convaincant et suffisant.

Le contrôleur européen de la protection des données, dans son avis du 31 mai 2013, souligne la nécessaire coopération entre les autorités européenne et nationales chargées de la protection des données. Il rappelle que les transferts de données personnelles aux États tiers et organisations internationales en dehors du cadre d'un accord international ou d'une décision d'adéquation devraient être plus strictement limités et encadrés et souligne, à cet égard, que le consentement d'un État membre à un transfert vers un tiers ne doit jamais pouvoir être présumé.

Plusieurs modifications relatives aux organes de direction d'Europol ont suscité des critiques. Le directeur exécutif serait nommé par le conseil d'administration pour cinq ans sur la base d'une liste de trois noms fournie par la Commission européenne, au lieu d'une nomination pour quatre ans par le Conseil de l'Union. Les modifications ayant trait à la procédure de nomination, aux modifications découlant de l'intégration du CEPOL et aux deux voix accordées à la Commission européenne, au lieu d'une actuellement, sont très contestées.

Cette question fait l'objet du point 8 de la proposition de résolution, qui juge les évolutions proposées « *injustifiées* ».

## II. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE D'EUROPOL

Bien qu'Europol ne dispose pas d'un pouvoir d'enquête autonome ni de pouvoirs coercitifs propres, les activités de l'agence ont une incidence en termes de droits fondamentaux et plus particulièrement sur la vie privée des citoyens, ne serait-ce que du fait d'échanges de données à caractère personnel. Cette situation implique nécessairement le renforcement du contrôle démocratique de cet organe prévu par le traité de Lisbonne.

Le Parlement européen vote le budget d'Europol depuis qu'il est devenu une agence. Il est par ailleurs en charge du contrôle de ce budget et a la responsabilité de donner décharge au directeur sur l'exécution du budget. Actuellement, les parlements nationaux contrôlent Europol essentiellement par le biais de leurs pouvoirs de contrôle du pouvoir exécutif national ainsi que par leurs prérogatives en matière d'examen des propositions d'actes législatifs européens.

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

La proposition de règlement déposée par la Commission européenne prévoit, dans ses articles 53 et 54, la transmission d'un certain nombre de documents d'Europol. En application d'autres articles du projet de règlement, Europol devrait également transmettre au Parlement européen et aux parlements nationaux plusieurs rapports et, notamment, ses programmes de travail.

Devant la commission des Affaires européennes, votre rapporteure a :

– souligné que les parlements nationaux devraient pouvoir continuer à prendre leurs propres mesures de contrôle ;

– estimé nécessaire de s'assurer que, dans le texte final, les parlements nationaux seraient destinataires des mêmes documents que le Parlement européen ;

– constaté par ailleurs que l'accès à des informations classifiées sous certaines conditions n'était prévu que pour le Parlement européen. Cette question nécessite, en effet, un travail complémentaire afin de trouver une solution qui garantisse la confidentialité nécessaire aux activités d'Europol.

Le projet de rapport du rapporteur de la commission LIBE, M. Agustín Díaz de Mera García Consuegra, exprime le souhait que le contrôle d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux se fasse **par l'intermédiaire d'une commission de contrôle parlementaire**. Cette commission serait une structure spécialisée et de petite taille constituée par la commission LIBE du Parlement européen en collaboration avec un représentant de la commission de l'intérieur de chacun des parlements nationaux des États membres. Cette commission serait toujours reçue au siège du Parlement européen et serait convoquée par le président de la Commission LIBE. Elle serait présidée par ce dernier et le représentant du parlement national de l'État membre qui assure la présidence du Conseil. Cette commission mixte – et non le seul Parlement européen – aurait accès aux informations classifiées de l'Union européenne et aux informations sensibles traitées par Europol mais, compte tenu de leur caractère sensible, celles-ci seraient traitées au Parlement européen et non pas dans chaque parlement national. L'ensemble du contrôle relèverait de la commission mixte de contrôle parlementaire, y compris l'accès aux documents de contrôle budgétaire.

Dans la présente proposition de résolution, il est proposé, au point 4, que deux sièges par chambre nationale soient prévus au sein de cette commission de contrôle.

Compte tenu des échanges de votre rapporteure avec le rapporteur de la commission LIBE, postérieurement au dépôt de cette proposition de résolution, il semble qu'il soit plus opportun de ne prévoir qu'un siège de membre titulaire pour chaque Parlement national, avec un suppléant. Cette rédaction permettrait de régler la question des parlements bicaméraux, sans pour autant augmenter trop fortement le nombre des membres de la commission de contrôle parlementaire.

La commission des Affaires européennes s'est aussi interrogée sur le fait que la commission ne soit convoquée que par le président de la Commission LIBE. Elle devrait, au contraire, pouvoir être convoquée par ses deux coprésidents.

Par ailleurs, selon le projet de règlement, le candidat retenu par le conseil d'administration pour le poste de directeur exécutif serait invité à faire une déclaration devant la commission de contrôle parlementaire. Il serait aussi invité avant que le conseil d'administration ne prolonge, le cas échéant, son mandat. La commission des Affaires européennes a estimé qu'il conviendrait de prévoir un avis de la commission de contrôle parlementaire avant toute nomination ou prolongation de mandat. De même, il conviendrait que la commission de contrôle puisse rendre un avis avant que le conseil d'administration ne puisse démettre le

directeur exécutif. Ces observations font l'objet des points 4 et 5 de la proposition de résolution.

Enfin, votre rapporteure estime qu'il convient d'examiner la question de la confidentialité des travaux de la commission mixte de contrôle. S'agissant des informations classifiées, il importe de souligner que les parlementaires nationaux, membres de cette commission mixte, doivent avoir accès aux mêmes données que les parlementaires européens. C'est d'ailleurs la position qui serait soutenue par la commission LIBE. Le rapporteur de cette Commission propose que ces données soient traitées selon une procédure établie par le Règlement du Parlement européen. Le détail de ces précisions ne relève pas, en toute hypothèse, de la proposition de règlement sur Europol.

La commission des Lois a donc, sur proposition de votre rapporteure, précisé que des règles de confidentialité devraient être respectées par les membres de la commission mixte, qu'ils soient des parlementaires nationaux ou européens.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du mercredi 4 décembre 2013, la Commission examine, sur le rapport de Mme Marietta Karamanli, sa proposition de résolution européenne sur Europol (n° 1539).*

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

**Mme Sophie Rohfritsch.** Sans doute la résolution devrait-elle faire référence au collège des investigations financières et de l'analyse financière criminelle, le CEIFAC, créé à Strasbourg en octobre dernier. Il agrège, sous l'égide de la Commission européenne et à l'Université de Strasbourg, des moyens financiers, près de 1 million d'euros par an, pour former des personnes des vingt-huit pays membres à la lutte contre la criminalité organisée, et il mettra à disposition ses ressources documentaires en *open data*.

**Mme la rapporteure.** La résolution ne peut pas y faire référence puisqu'elle concerne exclusivement le règlement de la Commission européenne. Mais votre remarque mérite de figurer dans mon rapport car le CEIFAC entretient des relations avec le CEPOL.

*Puis la Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.*

*La Commission **adopte à l'unanimité** l'amendement CL1 de la rapporteure qui vise à désigner à la commission mixte de contrôle un membre titulaire et un suppléant par Parlement national.*

*Elle **adopte** ensuite successivement deux amendements de la rapporteure. L'amendement CL2 précise les règles de confidentialité applicables aux données classifiées que la commission mixte doit respecter et l'amendement CL3 établit que les parlementaires nationaux auront accès aux mêmes informations classifiées que les parlementaires européens.*

*La Commission **adopte** enfin la proposition de résolution, **modifiée** dont le texte figure dans le document annexé au présent rapport.*

\*

\* \*



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Propositions de la Commission
<b>Proposition de résolution européenne sur Europol</b>	<b>Proposition de résolution européenne sur Europol</b>
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la décision du Conseil 2009/371/JAI, du 6 avril 2009, portant création de l'Office européen de police (Europol),	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI (COM[2013] 173),	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 652, du 25 avril 2011, sur le contrôle parlementaire d'Europol,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
1. Rappelle les pouvoirs de contrôle des activités d'Europol 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, afin d'assurer le contrôle démocratique d'Europol ;	1. <i>(Sans modification)</i>
2. Estime que les dispositions de la proposition de règlement précitée relatives au contrôle parlementaire sont très insuffisantes ;	2. <i>(Sans modification)</i>
3. Souligne que le règlement ne doit en aucun cas restreindre les pouvoirs de contrôle des activités d'Europol que les parlements nationaux exercent en application des législations des États membres ;	3. <i>(Sans modification)</i>
4. Est favorable à la création d'une commission mixte composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux. Cette commission mixte devrait réunir au Parlement européen les membres de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen et deux membres de la commission compétente en matière de sécurité de chaque chambre nationale, aux fins d'assurer un contrôle véritablement	4. ... intérieures du Parlement européen ainsi que des représentants des parlements nationaux, à raison d'un membre titulaire et d'un membre suppléant de la ou des commissions compétentes en

## Texte de la proposition de résolution

démocratique en permettant la représentation de la majorité et de l'opposition de chaque chambre nationale. Cette commission mixte serait coprésidée par le président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen et un membre d'un parlement national. Elle serait convoquée par ses deux coprésidents ;

5. Souhaite que, outre la procédure d'audition du candidat au poste de directeur exécutif, l'avis de la commission mixte soit requis avant la nomination du directeur exécutif, la prolongation de son mandat ainsi que, le cas échéant, avant sa révocation ;

6. Juge inopportun le projet de fusion entre le Collège européen de police (CEPOL) et Europol, qui ne permettrait pas de réelles synergies ;

7. Rappelle le rôle central que doivent continuer à exercer les unités nationales Europol en tant qu'organes de liaison entre Europol et les autorités nationales compétentes ;

8. Juge injustifiées les évolutions proposées s'agissant de la nomination du directeur exécutif d'Europol par le conseil d'administration sur la base d'une liste de candidats émise par la Commission européenne et des droits de vote de cette dernière au sein du conseil d'administration ;

9. Souligne certaines insuffisances de la proposition de règlement relatif à Europol précitée en matière de protection des données, s'agissant 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 ;

10. 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'Europol, puisse être moins spécifique, ainsi que sur la coordination nécessairement étroite entre les autorités nationales et européenne de protection des données qui doit être garantie.

## Propositions de la Commission

*matière de sécurité intérieure pour chaque parlement national. Cette commission ...*

### amendement CL1

...

*coprésidents. Les travaux de cette commission mixte devraient être menés dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité.*

### amendement CL2

*4 bis. Est favorable à l'accès des membres de la commission mixte à des informations classifiées de l'Union européenne et à des informations sensibles non classifiées traitées directement par Europol ou par son intermédiaire, sur demande de la commission mixte, au Parlement européen, conformément à des procédures spécifiques garantissant la protection de ces informations ;*

### amendement CL3

5. *(Sans modification)*

6. *(Sans modification)*

7. *(Sans modification)*

8. *(Sans modification)*

9. *(Sans modification)*

10. *(Sans modification)*