



COOPÉRATION POLICIÈRE

L'Office européen de police (Europol), principal instrument de coopération policière, constitue une clé de voûte de l'architecture européenne globale de sécurité intérieure. Encore au stade du développement, la coopération et les mesures politiques sont axées sur une lutte plus efficace contre la criminalité et les menaces qui pèsent sur l'ensemble de l'Europe, lutte qui, pour le Parlement européen, doit respecter les droits fondamentaux et les règles sur la protection des données.

BASE JURIDIQUE

Articles 33 (coopération douanière), 87, 88 et 89 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

OBJECTIFS

Une coopération policière efficace est essentielle pour faire de l'Union un espace de liberté, de sécurité et de justice, fondé sur le respect des droits fondamentaux. La coopération transfrontière des services répressifs — services de police, services des douanes et autres services répressifs — vise à prévenir et à repérer les infractions pénales commises dans l'Union européenne et à mener des enquêtes en la matière. En pratique, cette coopération concerne essentiellement les formes graves de criminalité (criminalité organisée, trafic de drogue, traite des êtres humains et cybercriminalité) et les activités terroristes.

RÉALISATIONS

A. Débuts

La coopération policière entre les États membres a débuté en 1976 par l'intermédiaire du groupe TREVI, réseau intergouvernemental composé de représentants des ministères de la justice et des affaires intérieures. Le traité de Maastricht a ensuite précisé les questions d'intérêt commun justifiant une coopération policière (terrorisme, drogue et autres formes de criminalité internationale). Il a également posé le principe de la création d'un Office européen de police (Europol), qui s'est traduit, dans un premier temps, par la création de l'unité Drogues Europol. La convention Europol a été signée le 26 juillet 1995, mais l'office n'a entamé officiellement ses activités que le 1^{er} juillet 1999, avec des attributions renforcées par le traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997). Or, la coopération policière avait déjà progressé avant la création d'Europol. Avec l'établissement, en 1985, de l'espace Schengen, qui ne comprenait initialement que



quelques États membres, la coopération policière transfrontière était devenue réalité (voir aussi [4.2.4](#)). L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam a permis d'intégrer l'acquis de Schengen, notamment ses aspects liés à la coopération policière, dans le droit de l'Union européenne, bien que ce soit au titre du «troisième pilier» relatif à la coopération intergouvernementale. La même approche intergouvernementale a prévalu pour les mesures de coopération policière adoptées par un nombre limité d'États membres dans le cadre du traité de Prüm, qui contenait des dispositions sur l'échange de données ADN, d'empreintes digitales et d'informations sur les immatriculations de véhicules. Les dispositions du traité de Prüm ont ensuite été pleinement intégrées dans le cadre juridique de l'Union par la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008.

B. Cadre institutionnel actuel

Le cadre institutionnel a été considérablement simplifié par le traité de Lisbonne (traité FUE), la plupart des mesures de coopération policière étant désormais adoptées dans le cadre de la procédure législative ordinaire (codécision) et soumises au contrôle juridictionnel de la Cour de justice. Toutefois, même au-delà des particularités inhérentes à l'espace de liberté, de sécurité et de justice — options de sortie pour le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark (protocoles n^{os} 21 et 22 annexés au traité FUE) et rôle privilégié accordé aux parlements nationaux (protocoles n^o 1 et 2), le domaine de la coopération policière, tout comme celui de la coopération judiciaire en matière pénale, n'ont pas été entièrement intégrés dans le cadre juridique de l'Union et conservent une certaine originalité:

- la Commission partage son pouvoir d'initiative avec les États membres, pourvu que ceux-ci représentent un quart des membres du Conseil (article 76 du traité FUE);
- le Parlement européen est simplement consulté sur les mesures de coopération opérationnelle, qui sont adoptées à l'unanimité par le Conseil. En l'absence d'unanimité au sein du Conseil, un groupe composé d'au moins neuf États membres peut collaborer sur la base d'une coopération renforcée. Dans ce cas de figure, le Conseil européen suspend la procédure afin de parvenir à un consensus (mécanisme du «frein de secours» au titre de l'article 87, paragraphe 3, du traité FUE).

C. Principaux actes législatifs en matière de coopération policière adoptés dans le cadre de la procédure législative ordinaire

- [Règlement \(UE\) 2015/2219](#) du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 sur l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) et remplaçant et abrogeant la décision 2005/681/JAI du Conseil, applicable depuis le 1^{er} juillet 2016;
- [Directive \(UE\) 2016/681](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière. Les États membres avaient jusqu'au 25 mai 2018 pour transposer la directive dans leur législation nationale;



- [Règlement \(UE\) 2016/794](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, applicable depuis le 1^{er} mai 2017.
- [Règlement \(UE\) 2018/1726](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), modifiant le règlement (CE) n° 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 1077/2011, applicable depuis le 11 décembre 2018;
- [Règlement \(UE\) 2018/1862](#) du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, applicable à compter du 28 décembre 2021 au plus tard.
- Le Parlement a adopté sa [position en première lecture le 16 avril 2019](#) en vue de l'adoption du règlement (UE) 2019/... du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de la migration, et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/... Il y a un accord provisoire entre le Parlement et le Conseil sur l'acte final;
- Le Parlement a adopté sa [position en première lecture le 17 avril 2019](#) en vue de l'adoption de la directive (EU) 2019/... du Parlement européen et du Conseil fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'autre nature aux fins de la prévention et de la détection de certaines infractions pénales, et des enquêtes et des poursuites en la matière, et abrogeant la décision 2000/642/JAI du Conseil. Il y a un accord provisoire entre le Parlement et le Conseil sur l'acte final;

D. Agences et autres organes de la coopération policière

1. Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)

[Europol](#) est une agence dont le principal objectif est de rendre l'Europe plus sûre. Il soutient les États membres de l'Union dans leur lutte contre le terrorisme, la cybercriminalité et d'autres formes graves et organisées de criminalité. Europol travaille également avec de nombreux pays tiers partenaires et des organisations internationales. Les réseaux criminels et terroristes à grande échelle font peser sur la sécurité intérieure de l'Union une menace considérable. Les menaces les plus graves en matière de sécurité proviennent du terrorisme, du trafic international de stupéfiants



et du blanchiment d'argent, de la fraude organisée, de la contrefaçon de l'euro et de la traite des êtres humains.

Europol a mis en place plusieurs unités spécialisées pour faire face à ces menaces:

- le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité pour renforcer la réponse des services répressifs à la cybercriminalité dans l'UE et aider ainsi à protéger les citoyens, les entreprises et les gouvernements européens contre la criminalité en ligne;
- le Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants pour aider les États membres de l'Union à cibler et à démanteler les réseaux criminels les plus sophistiqués impliqués dans le trafic de migrants;
- le Centre européen de la lutte contre le terrorisme est un centre opérationnel et une plateforme d'expertise qui reflète la nécessité croissante pour l'Union de renforcer sa réponse au terrorisme;
- la coalition coordonnée contre les atteintes à la propriété intellectuelle (IPC3) fournit un soutien opérationnel et technique aux services répressifs et aux autres partenaires;
- FIU.net est un réseau informatique décentralisé et sophistiqué destiné à soutenir les cellules de renseignement financier (CRF) de l'Union européenne dans leur lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme;
- l'unité de l'Union chargée du signalement des contenus sur l'internet (EU IRU) détecte et analyse les contenus malveillants sur internet et les réseaux sociaux.

Europol a été créé en vertu du règlement Europol. Il est basé à La Haye, aux Pays-Bas.

Afin de renforcer la responsabilité de l'agence, un groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol a été créé en vertu du règlement Europol. L'article 88 du traité FUE prévoit le contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, avec les parlements nationaux. Conformément à l'article 51 du règlement Europol, «le groupe de contrôle parlementaire conjoint assure le contrôle politique des activités d'Europol dans l'accomplissement de sa mission, y compris en ce qui concerne leur incidence sur les libertés et les droits fondamentaux des personnes physiques».

2. Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL)

L'[Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs](#) se consacre au développement, à la mise en œuvre et à la coordination de la formation des agents des services répressifs. Le CEPOL contribue à une Europe plus sûre en facilitant la coopération et le partage des connaissances entre les agents des services répressifs des États membres de l'Union, et dans une certaine mesure en provenance de pays tiers, sur les questions découlant des priorités de l'Union dans le domaine de la sécurité, en particulier, du cycle politique de l'Union sur la grande criminalité et la criminalité organisée.

L'Agence pour la formation des services répressifs est instituée en vertu du règlement CEPOL. Elle est basée à Budapest, en Hongrie.



3. Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI)

En vertu de l'article 71 du traité FUE, «un comité permanent est institué au sein du Conseil afin d'assurer la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure au sein de l'Union. Sans préjudice de l'article 240, il favorise la coordination de l'action des autorités compétentes des États membres. Des représentants des organes et organismes concernés de l'Union peuvent être associés aux travaux du comité. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont tenus informés de la procédure».

Le COSI a été institué par la [décision du Conseil du 25 février 2010](#) instituant le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) (2010/131/UE).

4. Centre de situation et du renseignement de l'Union (Intcen)

Le centre de situation et du renseignement de l'Union (Intcen) n'est pas à proprement parler un organe de la coopération policière, puisqu'il est une direction du service européen pour l'action extérieure (SEAE) et ne s'occupe que d'analyse stratégique. Il y contribue néanmoins en produisant des évaluations de la menace, fondées sur les sources que lui fournissent les services de renseignement, les militaires, les diplomates et les services de police. L'Intcen peut également apporter des contributions utiles sur le plan opérationnel en fournissant par exemple des informations à l'échelle de l'Union sur les destinations, les motifs et les circuits de déplacements de terroristes.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement, en faisant de la sécurité des citoyens européens une priorité politique, a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de la législation de l'Union dans le domaine de coopération policière. Par ailleurs, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, il a œuvré à l'amélioration de la coopération policière sur un pied d'égalité avec le Conseil.

Europol, principal instrument de coopération policière, est un pilier central de l'infrastructure de sécurité intérieure de l'UE. Dans le cadre de la réforme d'Europol, le Parlement a préconisé un renforcement du contrôle parlementaire et l'amélioration des règles relatives à la protection des données.

Encore au stade du développement, la coopération et les mesures politiques sont axées sur une lutte plus efficace contre la criminalité et les menaces qui pèsent sur l'ensemble de l'Europe, lutte qui, pour le Parlement européen, doit respecter les droits fondamentaux et les règles sur la protection des données. Bien qu'il y ait eu une refonte complète des règles applicables aux agences de coopération policière de l'Union, des efforts concertés seront encore nécessaires pour renforcer encore les mesures de coopération policière, en particulier en ce qui concerne l'échange de données et d'éléments de preuve entre les autorités répressives des États membres et entre celles-ci et les agences de l'Union. Le Parlement a invité instamment les États membres à mettre au point la normalisation technique nécessaire, les améliorations en ce qui concerne la qualité des données et le cadre juridique en vue d'une future approche de



«partage d'informations par défaut». Étant donné que le nombre de tâches augmente et que les attentes grandissent, il convient de prévoir des ressources financières et humaines suffisantes pour les agences de l'Union. En outre, le rôle du Parlement va probablement passer de l'introduction d'une nouvelle législation au contrôle de la mise en œuvre de la législation.

Le Parlement est désormais un acteur institutionnel à part entière dans le domaine des politiques de sécurité et devrait jouer un rôle crucial dans l'évaluation et la définition des politiques de sécurité intérieure. Il a déjà laissé une marque indélébile sur la politique de sécurité intérieure, y compris les politiques de coopération policière.

Kristiina Milt
05/2019

