

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.12.2010
COM(2010) 776 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**sur les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en
association avec les parlements nationaux**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction: La question du contrôle parlementaire d'Europol	3
2.	Contrôle parlementaire des activités d'Europol dans le cadre actuel	5
2.1.	Le Parlement européen.....	5
2.2.	Les parlements nationaux.....	6
3.	Débat concernant le contrôle parlementaire d'Europol	7
3.1.	La position du Parlement européen.....	7
3.2.	Le point de vue des parlements nationaux	11
4.	Perspectives pour l'avenir: Europol dans le nouveau cadre institutionnel	13
4.1.	La question de l'attribution de pouvoirs coercitifs - article 88, paragraphe 3, TFUE	13
4.2.	Rôle des parlements nationaux conformément au traité de Lisbonne.....	14
5.	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	14
5.1.	Mise en place d'un forum interparlementaire ou commun permanent.....	16
5.2.	Transparence accrue: une nouvelle stratégie de communication avec le PE et les parlements nationaux	16
5.3.	Séparation des rôles.....	17

1. INTRODUCTION: LA QUESTION DU CONTROLE PARLEMENTAIRE D'EUROPOL

L'acte fondateur d'Europol est la décision du Conseil du 6 avril 2009¹. Elle abroge le cadre juridique antérieur: une convention entrée en vigueur en 1998² et modifiée en 2007 avec l'entrée en vigueur de trois protocoles³.

L'objet de la décision du Conseil était avant tout de remplacer la base juridique d'Europol par un instrument plus souple qu'un accord international. D'autre part, la décision du Conseil a remplacé le financement intergouvernemental par une subvention provenant du budget de l'Union, conférant ainsi à Europol le statut d'agence de l'UE. La décision n'a pas modifié l'essence de cet organisme — un pôle européen de soutien pour les opérations répressives chargé de la collecte, de l'échange et de l'analyse des informations relatives aux formes transfrontalières de criminalité qui touchent au moins deux États membres — bien que le mandat d'Europol ait été étendu de la lutte contre la criminalité organisée à celle contre les formes «graves» de criminalité. Elle a introduit d'autres changements, mais ceux-ci n'affectent pas la nature même de la mission d'Europol, qui demeure un pôle de soutien pour les opérations répressives dépourvu de pouvoirs coercitifs.

La décision du Conseil est entrée en application le 1^{er} janvier 2010, soit un mois après l'entrée en vigueur du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommé «TFUE»).

L'article 88 TFUE définit un nouveau régime juridique pour Europol. Il dispose qu'Europol est régi par voie de règlement(s), adopté(s) conformément à la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire selon la procédure de co-décision. L'un des volets des futurs règlements du Parlement européen et du Conseil, qui définiront, entre autres, la structure et les tâches d'Europol, concerne les modalités de **contrôle** des activités d'Europol par le Parlement européen, en association avec les parlements nationaux. Le Programme de Stockholm invite la Commission à présenter un document de réflexion sur ces modalités⁴.

Le futur cadre juridique d'Europol fait actuellement l'objet d'une réflexion, menée par la Commission et associant tous les partenaires et institutions clés, notamment les représentants du Parlement européen et du Conseil. Dans le cadre de cette réflexion, les institutions seront invitées à soumettre des propositions concrètes sur la manière dont les mécanismes de contrôle parlementaire pourront être instaurés et mis en œuvre efficacement, dans le respect de l'article 88 TFUE.

Au cours de la décennie écoulée, le Parlement européen (ci-après «PE»), et notamment sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, a élaboré plusieurs résolutions et autres documents de réflexion sur le thème du contrôle démocratique.

¹ Décision 2009/371/JAI du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), JO L 121 du 15.5.2009, p. 37, ci-après la «décision du Conseil».

² JO C 316 du 27.11.1995, p.1.

³ 1. Protocole établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention Europol et modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite convention — (protocole sur le blanchiment d'argent), JO C 358 du 13.12.2000, p. 2.

2. Protocole modifiant la convention Europol et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents (protocole sur les équipes communes d'enquête), JO C 312 du 16.12.2002, p. 2.

3. Protocole établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention Europol et modifiant ladite convention — (Protocole danois), JO C 2 du 6.1.2004, p. 3.

⁴ Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

En outre, en 2001, la Présidence suédoise a présenté un inventaire détaillé des dispositions juridiques existantes en matière de contrôle parlementaire, ainsi que des propositions visant à étendre le rôle du PE dans les domaines relatifs à Europol⁵.

Ces contributions se sont basées sur les dispositions de la convention Europol ainsi que sur les propositions d'actes du Conseil établissant les trois protocoles modifiant ladite convention, mentionnés précédemment. Par ailleurs, la présente communication tiendra compte de la position exprimée par le PE au sujet de la proposition de décision du Conseil portant création d'Europol.

Europol est le premier organe européen à œuvrer dans le domaine de la coopération policière. Lorsque le débat a été ouvert⁶, ce domaine était largement dominé par les mécanismes de décision intergouvernementaux, en marge de l'ordre juridique communautaire, tandis que les pouvoirs du PE étaient très limités. À l'origine (d'après la convention initiale), la surveillance parlementaire était simplement assurée par la transmission, par la Présidence du Conseil, d'un rapport annuel spécial sur les activités d'Europol et par la consultation du PE lors d'éventuelles modifications de la convention. Il est apparu que la participation d'Europol aux activités policières et son rôle essentiel dans l'échange d'informations entre les services répressifs appelaient un contrôle parlementaire plus poussé que ce que prévoyaient les dispositions de la convention. Le traitement des informations, notamment des données personnelles — activité principale d'Europol — est susceptible d'avoir une incidence sur les droits fondamentaux des particuliers, notamment sur le droit à la protection de leurs données à caractère personnel. Le renforcement du système de contrôle parlementaire est apparu comme un moyen d'accroître la légitimité démocratique dans ce domaine.

La présente communication fait le point sur les réflexions et les avis exprimés par le passé à propos de la surveillance parlementaire d'Europol et décrit les contrôles auxquels les activités de cet organisme sont actuellement soumises. Sur cette base, elle tire des conclusions et formule des recommandations destinées à alimenter de futures discussions. Parmi les propositions avancées, certaines peuvent être mises en œuvre dans le cadre juridique actuel d'Europol. D'autres devront faire l'objet d'une réflexion plus approfondie et pourraient être envisagées dans une nouvelle proposition de règlement relatif à Europol, incluant une modification de la base juridique conforme à l'article 88 TFUE, que la Commission compte présenter d'ici 2013, une fois que l'actuelle décision du Conseil aura été évaluée et qu'une analyse d'impact aura été réalisée.

⁵ Voir document du Conseil 8677/01 Europol 39, note de la Présidence suédoise au comité de l'article 36, Exercice d'un contrôle démocratique sur Europol.

⁶ Ce sont les discussions précédant l'adoption de la convention Europol qui ont lancé le débat sur le contrôle démocratique. Tout en étant favorable à la création d'Europol, le rapporteur Hartmut Nassauer a demandé une révision de la convention en vue d'accroître le contrôle parlementaire (résumé des débats en plénière du 14 mars 1996 — référence de la fiche de procédure: INI/1994/2221).

2. CONTROLE PARLEMENTAIRE DES ACTIVITES D'EUROPOL DANS LE CADRE ACTUEL

La décision du Conseil portant création d'Europol confère de nouveaux pouvoirs au PE. En réalité, elle modifie de façon radicale les modalités des relations entre Europol et le PE. Europol ayant été intégré dans le cadre juridique de l'UE, le PE intervient désormais directement dans la direction des activités de la nouvelle agence, notamment en sa qualité de branche de l'autorité budgétaire.

2.1. Le Parlement européen

La procédure budgétaire

En ce qui concerne l'influence parlementaire, l'innovation la plus importante de la décision du Conseil portant création d'Europol tient à la modification du statut d'Europol, qui d'organisme intergouvernemental est devenu agence de l'UE, modification qui implique un financement direct de l'Union. Il s'ensuit également qu'Europol est soumis au règlement financier de l'UE. En tant que branche de l'autorité budgétaire, le PE peut directement influencer sur les activités de la nouvelle agence⁷.

Le PE est par ailleurs responsable du contrôle du budget⁸. Sur la base d'une recommandation du Conseil, il donne décharge au directeur sur l'exécution du budget. Europol est en outre tenu de soumettre au PE, à la demande de celui-ci, toute information nécessaire au bon déroulement de la procédure de décharge pour l'exercice en cause.

Les échanges directs avec le Parlement européen

Une nouvelle disposition de la décision ouvre la voie à la tenue d'échanges réguliers et officiels entre le PE et Europol en permettant au PE de demander, à tout moment, que la présidence du Conseil, le président du conseil d'administration et le directeur se présentent devant lui pour examiner des questions relatives à Europol, en tenant compte des obligations de réserve et de confidentialité⁹. Fait notable: il est désormais obligatoire de se conformer à la demande du PE. Il s'agit-là d'une autre innovation majeure, en ce sens que la disposition permet au PE d'interroger le directeur de façon indépendante. Une obligation aussi forte (formulée au présent de l'indicatif, sans semi-auxiliaire) constitue une nouveauté importante dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (ci-après JAI).

La consultation sur les mesures d'application

Le PE doit être consulté pour toutes les mesures d'application de l'actuel cadre juridique qui revêtent la forme d'une décision du Conseil.

La décision du Conseil comporte un certain nombre de dispositions concernant les informations qui doivent être mises à la disposition du PE. Elles constituent une amélioration par rapport à ce que le protocole danois de 2003 avait introduit dans la convention:

Informations transmises au PE par l'intermédiaire du Conseil

Le Conseil avale les documents suivants¹⁰ et les transmet annuellement au PE à titre informatif:

⁷ Article 42, paragraphe 1, de la décision du Conseil.

⁸ Article 43, paragraphes 6, 9 et 10, de la décision du Conseil.

⁹ Article 48 de la décision du Conseil.

¹⁰ Article 37, paragraphe 10, de la décision du Conseil.

- le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses, le projet de tableau des effectifs ainsi que le budget définitif;
- le programme de travail relatif aux futures activités d'Europol¹¹;
- le rapport général sur les activités d'Europol durant l'année écoulée.

*Informations transmises au PE par l'intermédiaire de l'autorité de contrôle commune*¹²

L'autorité de contrôle commune transmet ses rapports d'activité, qu'elle établit à intervalles réguliers, non seulement au Conseil mais aussi au PE¹³.

2.2. Les parlements nationaux

Les parlements nationaux exercent une surveillance des activités d'Europol par le biais de leur contrôle sur leurs gouvernements respectifs, conformément aux règles constitutionnelles de chaque État membre.

La direction et le contrôle d'Europol incombent à son conseil d'administration. Celui-ci est composé de représentants des États membres et dépend lui-même du Conseil. Les membres du Conseil concernés par les questions relatives à Europol, c'est-à-dire les ministres de l'intérieur et de la justice, sont soumis au contrôle des parlements nationaux.

Il appartient à chacun de ces ministres de communiquer les informations adéquates sur le fonctionnement d'Europol à son parlement national, enceinte dans laquelle il peut avoir à rendre des comptes sur la politique de son ministère à l'égard d'Europol. Ce dernier fait donc déjà l'objet d'un contrôle par les parlements nationaux.

Comme indiqué ci-après dans la partie 3.2., le rapport préparatoire établi par le secrétariat de la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union (ci-après la COSAC) pour la 41^{ème} COSAC décrit les pratiques actuellement en vigueur en ce qui concerne le contrôle parlementaire d'Europol¹⁴.

Les situations diffèrent d'un État à l'autre. Le contrôle exercé par certaines assemblées nationales se limite à une surveillance au cas par cas, sur la base de documents, lorsque des actes, tels qu'une proposition de modification des compétences d'Europol, sont débattus. Ainsi, la décision du Conseil portant création de l'Office européen de police a fait l'objet d'un contrôle ex-ante des parlements nationaux¹⁵.

¹¹ En outre, conformément à l'article 27, paragraphe 4, point a), du règlement (CE, Euratom) n° 652/2008 de la Commission, du 9 juillet 2008, modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 2343/2002 portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 185 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 181 du 10.7.2008, p. 23), Europol est tenu de «transmet[tre] à la Commission et à l'autorité budgétaire, au plus tard le 31 mars de chaque année, son projet de programme de travail».

¹² Organe externe et indépendant d'Europol chargé du contrôle de la protection des données.

¹³ Article 34, paragraphe 6, de la décision du Conseil.

¹⁴ Onzième rapport semestriel: Développements dans l'Union européenne — Procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, préparé par le secrétariat de la COSAC et présenté à l'occasion de la XLI^{ème} Conférence des commissions des affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne, les 11 et 12 mai 2009 à Prague, www.cosac.eu.

¹⁵ Par exemple, lors de la procédure menant à l'adoption de la décision du Conseil, cette démarche a conduit le parlement de la République Tchèque à émettre une réserve et à adopter une résolution insistant sur le fait que les mesures proposées devaient respecter les exigences en matière de proportionnalité. Les commissions «Affaires constitutionnelles» et «Affaires juridiques» ont recommandé l'approbation de la proposition par le gouvernement pour autant que certaines conditions soient remplies.

D'autres parlements font usage de leur droit de demander des comptes à leur gouvernement en ce qui concerne les questions relatives à l'Union européenne pour obtenir à tout moment des informations sur Europol (c'est le cas de la Chambre des Représentants, en Belgique, et du Sénat, en France). Ailleurs encore, le contrôle prend la forme de relations directes entre le parlement et le représentant national au sein du conseil d'administration d'Europol ou de discussions sur les rapports annuels d'Europol.

Les gouvernements respectifs du Danemark et de l'Irlande doivent obtenir l'aval du parlement avant d'approuver, au sein du Conseil, la participation de leur pays aux mesures relevant de la justice et des affaires intérieures. Ces deux parlements débattent des questions relatives à Europol si elles figurent à l'ordre du jour de la session du Conseil JAI. Ils ont donc encore la possibilité d'influer directement sur les décisions concernant Europol.

En ce qui concerne les possibilités de coopération interparlementaire à l'avenir, le rapport indiquait ce qui suit: «les parlements nationaux contrôlent actuellement Europol [...] dans le cadre de leur système de contrôle général de la justice et des affaires intérieures. Dans certains cas, ce contrôle implique les commissions des affaires européennes, dans d'autres cas, les commissions spécialisées, ou la combinaison des deux».

3. DEBAT CONCERNANT LE CONTROLE PARLEMENTAIRE D'EUROPOL

Le cadre qui régit actuellement le contrôle parlementaire d'Europol, décrit dans la partie 2, reflète l'historique du débat sur la surveillance d'Europol au cours de la décennie écoulée. La présente communication tient aussi particulièrement compte des avis exprimés par le passé afin d'aboutir à un système adéquat de contrôle parlementaire sur Europol.

3.1. La position du Parlement européen

► Les avis et desiderata que le PE a formulés par le passé à ce sujet peuvent globalement se résumer comme suit¹⁶:

¹⁶ a) Résolution sur Europol adoptée le 14 mars 1996 (réf.: A4-0061/96) sur la base du rapport de M. Hartmut Nassauer, commission des libertés publiques et des affaires intérieures — ci-après dénommée la «résolution de 1996».

b) Recommandation au Conseil sur Europol: Renforcement du contrôle parlementaire et élargissement des compétences (réf.: A4-0064/1999), résolution non législative du 13 avril 1999 basée sur une proposition de recommandation sur Europol: Renforcement du contrôle parlementaire et élargissement des compétences, commission des libertés publiques et des affaires intérieures, rapporteur: Hartmut Nassauer, 23 février 1999 (réf.: A4-0064/99) — ci-après dénommée la «recommandation de 1999».

c) Résolution sur «l'initiative portugaise» du Parlement européen (réf.: A5-0312/2000), adoptée le 14 novembre 2000 sur la base du rapport présenté par Mme Anna Karamanou, commission des libertés publiques et des affaires intérieures — ci-après dénommée la «résolution de 2000».

d) «Initiative belgo-suédoise» — résolution incluant les amendements du Parlement européen adoptée le 13 novembre 2001 sur la base du rapport sur l'initiative du Royaume de Belgique et du Royaume de Suède en vue de l'adoption d'un acte du Conseil établissant un protocole modifiant la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol), etc., commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, rapporteur: M. Maurizio Turco, 24 octobre 2001, FINAL A5-0370/2001 — ci-après dénommée la «résolution de 2001».

e) «Initiative belgo-espagnole» — résolution non législative adoptée le 30 mai 2002 (P5-TA(2002)0269) sur la base du rapport sur l'initiative du Royaume de Belgique et du Royaume d'Espagne en vue de l'adoption d'un acte du Conseil établissant un protocole modifiant la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol), etc. et recommandation du Parlement européen au Conseil sur le développement futur d'Europol et son intégration de plein droit dans le système institutionnel de l'Union européenne, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, rapporteur: M. Gérard M.J. Deprez, 16 mai 2002, FINAL A5-0173/2002 — ci-après dénommée «la recommandation de 2002».

Intégration dans le droit communautaire et financement par le budget communautaire

Le PE a demandé à plusieurs reprises qu'Europol soit régi par le droit communautaire, en particulier, mais pas nécessairement, s'il devait être doté de pouvoirs d'intervention transfrontaliers. Il a également proposé le rattachement du budget d'Europol au budget communautaire. Compte tenu de la longueur importante et de la lourdeur de la procédure requise pour modifier la convention, le PE a insisté pour que cette dernière soit remplacée par une décision du Conseil.

Information et consultation du Parlement européen

La fourniture de (simples) informations dans un rapport annuel spécial sur les activités d'Europol a été jugée insuffisante.

Le PE a souhaité être informé régulièrement (chaque trimestre) des activités d'Europol. Il a en outre demandé au Conseil de tenir compte du droit à l'information et à la consultation inscrit dans l'ancien traité sur l'Union européenne. Il escomptait notamment être consulté sur toute une série de questions relatives au fonctionnement d'Europol et a demandé que son avis soit dûment pris en considération.

En 2001, le PE a émis le souhait d'être consulté au sujet de la définition des domaines d'action prioritaires d'Europol.

Renforcement des procédures de contrôle parlementaire au niveau national et européen

Les dispositifs en place pour le contrôle parlementaire national se sont révélés lourds et inefficaces en raison du caractère intergouvernemental d'Europol. Le PE a invité le Conseil à prévoir, dans un futur traité sur l'UE, des dispositions relatives à un contrôle parlementaire complet d'Europol au niveau européen. En 2001, le PE a prié la Commission de présenter une proposition de révision de la convention Europol, afin de la rendre conforme aux normes plus strictes en matière de contrôle démocratique des forces de police des États membres.

Dans la perspective de l'adoption d'une décision du Conseil, une mise en garde a été émise contre le risque que les procédures de contrôle d'Europol par les parlements nationaux et le PE soient moins strictes que celles appliquées aux modifications de la convention (processus de ratification). Les États membres ont été invités à discuter de la manière dont leur parlement national pouvait être associé à l'adoption de toute modification de la décision du Conseil relative à Europol¹⁷.

Coordination interparlementaire et exercice des droits existants par les parlements nationaux

Les parlements nationaux ont été invités à tenir dûment compte de leurs droits et obligations en ce qui concerne le contrôle de l'action de leur membre national compétent pour Europol au sein du Conseil ainsi que de celle des représentants des États membres au conseil

f) Recommandation à l'attention du Conseil sur le développement futur d'Europol [(2003/2070 (INI)] — résolution non législative adoptée le 10 avril 2003 (P5_TA(2003)0186) sur la base du rapport établi conjointement par MM. Christian Ulrik von Boetticher et Maurizio Turco, 7 avril 2003 (réf.: A5-0116/2003) — ci-après dénommée «la recommandation de 2003».

g) Résolution législative du 17 janvier 2008 sur la proposition de décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (EUROPOL), P6_TA (2008)0015, basée sur le rapport relatif à la création de l'Office européen de Police (Europol), commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, rapporteur: M. Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 15 novembre 2004 (réf.: A6-0447/2007) — ci-après dénommée la «résolution de 2008».

¹⁷ Document de travail sur la création de l'office européen de police (Europol) précédant la résolution de 2008, commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, rapporteur: M. Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 19 février 2007, PE 384.589v01-00.

d'administration d'Europol. Cette démarche devrait être entreprise en étroite coopération avec le PE.

Élargissement des compétences d'Europol

Dans sa résolution de 1996, le PE avait demandé une révision prochaine de la convention Europol afin d'évaluer la possibilité de doter Europol de pouvoirs d'enquête, dans les limites de son mandat. Le PE préconisait en outre l'attribution de pouvoirs opérationnels (au sens de «coercitifs») à Europol «si ce dernier [était] subordonné aux instructions reçues de la Commission européenne et si un Office européen de police de ce type [était] tenu de rendre des comptes au Parlement européen ainsi qu'aux parlements nationaux»¹⁸.

Par la suite, le PE a invité le Conseil à ne pas conférer de pouvoirs d'intervention transfrontaliers à Europol sans prévoir un mécanisme de contrôle adéquat fondé sur le droit communautaire, auquel les parlementaires européens seraient associés. En 2007, le PE a réaffirmé que l'octroi de compétences opérationnelles et l'amélioration du contrôle démocratique étaient indissociables.

► Un certain nombre de suggestions pratiques ont été émises:

Rôle d'une commission interparlementaire

La présidence du Conseil, ou son représentant, devrait avoir l'obligation de se présenter devant toute commission mixte que le PE pourrait instituer en coopération avec les parlements nationaux, afin de discuter des questions relatives à Europol.

Accroître la transparence grâce à une meilleure communication des informations

L'une des suggestions formulées était de donner au PE le droit de solliciter un échange de vues avec le directeur ou la présidence du Conseil sur la base du rapport spécial annuel et du rapport sur la protection des données. Il a également été proposé d'instaurer un droit formel d'inviter le directeur d'Europol à se présenter devant la commission parlementaire compétente ou de permettre à celui-ci de le faire à sa propre initiative.

Participation aux procédures de nomination et de révocation du directeur

Le PE prendrait part, avec le Conseil, aux procédures de nomination et de révocation du directeur et des directeurs adjoints¹⁹. Conformément à la résolution de 1996, il convient que l'avis du PE soit «dûment pris en considération».

Présence de représentants du Parlement européen au conseil d'administration d'Europol

Le conseil d'administration se composerait, outre d'un représentant de chaque État membre, de deux représentants de la Commission et de deux représentants du PE, disposant chacun d'une voix²⁰.

Il est important de noter que le troisième protocole modifiant la convention Europol, entré en vigueur en avril 2007, a apporté quelques améliorations en ce qui concerne le droit du PE d'être informé et consulté. Celui-ci devait notamment être consulté par le Conseil au sujet de

¹⁸ Point 15 de la résolution de 1996.

¹⁹ a) Point 11 de la résolution de 1996.

b) Amendement 8 de la résolution de 2000.

c) Recommandation 4 de la recommandation de 2002.

d) Recommandation 4 de la recommandation de 2003.

²⁰ a) Amendement 7 de la résolution de 2000.

b) Recommandation 4 de la recommandation de 2002.

c) Recommandation 4 de la recommandation de 2003.

l'adoption d'une série de mesures concernant divers aspects du fonctionnement d'Europol²¹. Le protocole a en outre introduit la possibilité, pour la présidence du Conseil, de se présenter, assistée ou non du directeur adjoint, devant le PE pour examiner des questions d'ordre général relatives à Europol²².

En d'autres termes, ces modifications apportées à la convention initiale ont permis de répondre à certaines des préoccupations exprimées par le PE au cours des premières années de fonctionnement d'Europol.

► Ayant été consulté sur la proposition de la Commission relative à une décision du Conseil portant création d'Europol, le PE a exposé sa position dans la résolution législative du 17 janvier 2008²³.

Dans sa proposition, la Commission avait retenu quelques-unes des recommandations les plus importantes formulées auparavant par le PE. La décision du Conseil inscrit Europol dans le cadre institutionnel de l'UE en ce qui concerne son acte juridique et son financement. La communautarisation de cet organe accroît les possibilités de contrôle parlementaire, par le biais de la participation du PE à la procédure d'adoption des décisions d'application du fait de l'obligation de consultation de celui-ci et, surtout, par le biais de son rôle essentiel dans l'adoption du budget, y compris du tableau des effectifs, ainsi que dans la procédure de décharge.

Il y a lieu de remarquer que la demande d'instauration d'une obligation, pour la présidence du Conseil, le président du conseil d'administration et le directeur, de se présenter devant le PE, à l'invitation de celui-ci, afin d'«examiner des questions relatives à Europol» a finalement aussi été prise en compte dans le texte de la décision du Conseil²⁴.

Trois grandes catégories de suggestions relatives à l'amélioration de la responsabilité démocratique et de la gouvernance se dégagent des 55 amendements présentés par le PE pour différents points de la proposition de décision:

Renforcement du contrôle parlementaire, notamment par le biais d'une commission interparlementaire

Constatant que la responsabilité démocratique d'Europol devait encore être améliorée à la suite de l'élargissement des compétences opérationnelles de celui-ci, le PE a demandé que les priorités d'Europol pour l'année suivante soient présentées par le président du conseil d'administration ou le directeur d'Europol «à une commission mixte composée de députés du Parlement européen et de députés des parlements nationaux [...] afin de garantir un débat démocratique avec la société civile et un meilleur contrôle des activités d'Europol»²⁵.

Si (1) le projet d'état prévisionnel, l'avant-projet de budget, y compris le tableau des effectifs, et le budget définitif, (2) un programme de travail relatif aux futures activités d'Europol et (3) un rapport général sur les activités d'Europol sont soumis au PE, «qui peut si nécessaire les examiner, le cas échéant en association avec les parlements nationaux»²⁶, une participation précoce au stade des projets est possible.

²¹ Article 34, paragraphe 1, de la Convention.

²² Article 34, paragraphe 2, de la Convention.

²³ Résolution de 2008.

²⁴ Article 48 de la décision du Conseil relative à Europol.

²⁵ Amendement 50.

²⁶ Amendement 39.

La transmission au seul PE (et non aux parlements nationaux) des projets de documents de planification annuelle a été acceptée, mais uniquement à des fins d'information et non de consultation. Elle confère au PE une influence décisive dans le cadre de la procédure budgétaire.

L'idée d'une obligation de se présenter devant une commission interparlementaire n'a pas été reprise à son compte par le Conseil et ne figure donc pas dans le texte de la décision. En outre, aucune commission de ce type n'a été instituée par le PE et les parlements nationaux.

Participation aux procédures de nomination du directeur

Le PE aurait le droit d'interroger les candidats, de donner son avis et d'indiquer un ordre de préférence. Le conseil d'administration serait tenu de prendre en compte ces avis lors de la nomination du directeur. Cette proposition n'a pas été retenue.

Établissement de dispositions plus strictes en matière de protection des données

Le PE attache une importance considérable au renforcement des dispositions relatives à la protection des données en vue d'apporter des garanties supplémentaires. Cette démarche inclut la prise en compte «du degré de respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit»²⁷ dans les relations d'Europol avec des pays tiers.

Aucune suite n'a été donnée à l'idée d'impliquer directement le PE dans les processus de protection des données.

3.2. Le point de vue des parlements nationaux

► Les parlements nationaux ont essentiellement utilisé la COSAC pour déterminer les questions importantes en ce qui concerne le contrôle parlementaire d'Europol.

La COSAC a plaidé en faveur d'un contrôle parlementaire concerté d'Europol par le Parlement européen et les parlements nationaux. Elle n'a pas précisé comment des procédures fonctionnant bien pourraient être instaurées, mais a préconisé la consultation et la participation des parlements nationaux au processus de discussion sur la mise en œuvre du contrôle démocratique²⁸.

Néanmoins, en 2009, lors de la préparation de la 41^e conférence, le secrétariat de la COSAC a élaboré un rapport intéressant fondé sur un questionnaire transmis à l'ensemble des parlements de l'Union européenne. Étant donné qu'une partie dudit rapport est consacrée à la surveillance parlementaire d'Europol, il offre un aperçu de la situation au niveau national et présente les suggestions des parlements nationaux²⁹.

*Propositions destinées à mettre en pratique la coopération parlementaire prévue à l'article 88 TFUE*³⁰.

De très nombreux parlements ont fait valoir que les réunions de commissions mixtes tout comme les réunions parlementaires mixtes devaient être envisagées pour instaurer une

²⁷ Amendement 58.

²⁸ Dernières contributions: contribution de la XLIV^{ème} COSAC, Bruxelles, 24 -26 octobre 2010, contribution de la XLII^{ème} COSAC, Stockholm, 4-6 octobre 2009 et contribution de la XLI^{ème} COSAC, Prague, 10-12 mai 2009 www.cosac.eu.

²⁹ Onzième rapport semestriel: Développements dans l'Union européenne — Procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, préparé par le secrétariat de la COSAC et présenté à l'occasion de la XLI^{ème} Conférence des commissions des affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne, les 11 et 12 mai 2009 à Prague, www.cosac.eu.

³⁰ Concernant également l'évaluation des activités d'Eurojust conformément à l'article 85 TFUE.

coopération efficace entre parlements. En ce qui concerne leur composition, plusieurs suggestions ont été avancées dont celle de recourir aux réunions interparlementaires existantes, celle de créer une commission spécifique mixte composée de membres des parlements nationaux et du PE, ou encore celle d'accroître le rôle de l'actuelle COSAC. Il a également été envisagé de combiner l'ensemble des solutions précitées.

Le rapport contient un large éventail de vues sur le rôle potentiel de la COSAC dans l'examen des activités d'Europol. Certains parlements ont déclaré que la COSAC pourrait servir de forum de discussion, de partage d'idées ainsi que d'échange d'informations et de meilleures pratiques sur la question du contrôle démocratique d'Europol. D'autres ont suggéré d'inviter le directeur d'Europol à participer à ces discussions pour fournir régulièrement des informations sur les activités d'Europol et de faire figurer de manière régulière le contrôle des activités d'Europol à l'ordre du jour des réunions de la COSAC. Quelques assemblées nationales, soutenues par le PE, ont toutefois exprimé leur crainte que ces points n'entrent pas dans les attributions actuelles de la COSAC et qu'ils relèvent plutôt d'une commission spécialisée du PE.

*Améliorer le contrôle parlementaire au niveau national après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*³¹.

La plupart des parlements ne semblent pas avoir mené un débat approfondi sur cette question et seuls quelques rares changements concrets ont été mentionnés. Certains avaient néanmoins déjà défini en détail leur engagement futur, notamment en créant une task force administrative spécifique, en organisant des réunions avec les parlementaires et les représentants gouvernementaux compétents, et en effectuant une évaluation du système actuel de contrôle.

► La question particulière du contrôle démocratique d'Europol a également été discutée lors d'une conférence interparlementaire consacrée au contrôle parlementaire d'Europol, en 2001, à la Haye.

Le projet de résolution de la conférence précitée a, pour la première fois, formulé des suggestions concrètes concernant le contrôle parlementaire national d'Europol³².

La recommandation centrale a porté sur la création de la «commission Parlopol». «Parlopol» était censé former un réseau destiné à échanger des informations et à prendre des initiatives d'une manière plus concertée. Il devait être composé de parlementaires des parlements nationaux et du PE compétents dans des matières ayant trait à la police et à la justice, qui relèvent de certaines formes de coopération européenne ou d'intégration au sein du Conseil des ministres ou des organes directeurs d'Europol.

Un tel réseau faciliterait également une approche concertée à l'aide de différents mécanismes de contrôle parlementaire national par l'intermédiaire des représentants gouvernementaux des États membres. Le rapport COSAC 2009 précité montre que les parlements nationaux ont éprouvé des difficultés à réunir seuls suffisamment d'informations sur les décisions pertinentes du Conseil de ministres et du conseil d'administration d'Europol.

³¹ Onzième rapport semestriel: Développements dans l'Union européenne — Procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, préparé par le secrétariat de la COSAC et présenté à l'occasion de la XLI^{ème} Conférence de la commission des affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne, partie 1.2.

³² Projet de résolution de la conférence interparlementaire sur Europol à la Haye, le 8 juin 2001.

4. PERSPECTIVES POUR L'AVENIR: EUROPOL DANS LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

Le traité de Lisbonne a donné lieu à un certain nombre d'innovations affectant directement l'évolution future d'Europol et la question du contrôle parlementaire.

4.1. La question de l'attribution de pouvoirs coercitifs - article 88, paragraphe 3, TFUE

Au cours de la dernière décennie, la question de l'extension de la mission d'Europol de manière à inclure les pouvoirs coercitifs est demeurée ouverte. Néanmoins lors des discussions qui ont suivi, l'hypothèse d'une introduction de pouvoirs coercitifs était subordonnée à la condition qu'Europol serait soumis à un contrôle parlementaire et judiciaire accru. Dans sa communication de 2002³³, la Commission a déclaré que des mesures de contrôle parlementaire plus poussées deviendraient nécessaires si, à l'avenir, Europol se voyait confier des pouvoirs d'enquête. Une conclusion similaire a été mentionnée en dernier lieu dans le document de travail du rapporteur de la commission LIBE en février 2007³⁴.

Une telle évolution est pour l'heure exclue. L'article 88, paragraphe 3, TFUE interdit toute attribution de pouvoirs coercitifs à Europol à l'avenir: *«Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.»*

Europol ne jouit d'aucun des pouvoirs faisant partie des attributions normales des forces de police nationales – tel que le droit d'interpellation, de perquisition et d'écoute. La disposition qui confère à Europol le droit de demander qu'un État membre ouvre une enquête pénale³⁵ l'habilite seulement à proposer une action dans certains cas spécifiques et nullement à contraindre un État membre à mener une telle action. Europol ne peut mener des enquêtes indépendantes dans les États membres. Il en va de même de la participation d'agents d'Europol à des équipes communes d'enquête³⁶, à titre de soutien, tandis que l'adoption d'une mesure coercitive quelle qu'elle soit demeure de la responsabilité exclusive des autorités compétentes de l'État membre³⁷.

³³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'exercice d'un contrôle démocratique sur Europol [COM(2002) 95 final du 26.2.2010].

³⁴ Document de travail sur la création de l'office européen de police (Europol), commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, rapporteur: M. Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 19 février 2007 (PE 384.589v01-00).

³⁵ Article 7 de la décision du Conseil. Le droit de demander l'ouverture d'une enquête était déjà prévu à l'article 3 de la convention Europol. Désormais les États membres sont tenus de réagir à une demande d'Europol (obligation formulée au présent de l'indicatif, sans semi-auxiliaire), alors qu'auparavant ils n'étaient qu'invités à le faire; cela étant, ils peuvent toujours décider de ne pas ouvrir l'enquête demandée.

³⁶ Article 6 de la décision du Conseil.

³⁷ Le règlement (CE) n° 371/2009 du Conseil du 27 novembre 2008 modifiant le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 549/69 déterminant les catégories des fonctionnaires et des agents des Communautés européennes auxquelles s'appliquent les dispositions de l'article 12, de l'article 13, deuxième alinéa, et de l'article 14 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés (JO L 121 du 15.5.2009, p. 1) précise que l'immunité de juridiction ne s'applique pas au personnel d'Europol mis à la disposition d'une équipe commune d'enquête.

4.2. Rôle des parlements nationaux conformément au traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne accroît les droits et obligations des parlements nationaux dans la mesure où ces derniers contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union³⁸. Leur nouveau rôle dans le processus politique comprend:

- l'obtention auprès de la Commission de tout projet d'acte législatif (en même temps qu'il est transmis au PE et au Conseil);
- le contrôle de la conformité dudit acte au principe de subsidiarité.

Ainsi les parlements nationaux sont désormais des acteurs importants dès les premières étapes de la prise de décision politique européenne.

Dans la perspective d'un futur règlement sur Europol, ainsi que l'exige l'article 88, paragraphe 2, TFUE, le fait d'associer les parlements nationaux à l'examen des projets d'actes législatifs au niveau européen a également des implications sur la question du contrôle parlementaire d'Europol.

Dans le cadre du traité de Lisbonne, les parlements nationaux ont le droit d'être informés des propositions législatives et ont la possibilité de formuler leur avis. Les procédures constitutionnelles nationales permettent aux parlements nationaux d'émettre un avis sur toute proposition législative formulée par le législateur européen. Selon le droit national, l'avis du parlement peut ou non être contraignant pour la prise de position du gouvernement au sein du Conseil.

Il s'ensuit que les parlements nationaux seront également en mesure de contribuer à la conception du futur règlement régissant Europol.

5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il est incontestable que les activités répressives doivent être supervisées, surtout lorsqu'elles affectent les libertés et les droits fondamentaux des citoyens. Dans le cas d'Europol, l'article 88 TFUE prévoit l'instauration de mécanismes de contrôle à mettre en œuvre par le Parlement européen et les parlements nationaux. La mission et les tâches d'Europol ont une incidence potentielle sur le droit des individus à la vie privée³⁹. Un contrôle exercé conjointement par le Parlement européen et les parlements nationaux est dès lors nécessaire pour accroître la légitimité démocratique de ce domaine particulier de la coopération transnationale dans l'Union.

Ces dernières années, les discussions sur l'avenir d'Europol se sont souvent concentrées sur une éventuelle extension de son rôle de manière à lui attribuer des pouvoirs coercitifs similaires à ceux qui sont conférés aux forces de police au niveau national. Selon un consensus général, une telle extension de ses pouvoirs devrait aller de pair avec le renforcement des pouvoirs de surveillance parlementaire.

Comme nous l'avons constaté, l'augmentation progressive des missions confiées à Europol ne s'est pas accompagnée d'une attribution de moyens d'action coercitifs ou d'enquête autonome⁴⁰ et le TFUE fait obstacle à ce que l'agence acquière des pouvoirs coercitifs à l'avenir.

³⁸ Article 12 du traité sur l'Union européenne (TUE).

³⁹ Article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁴⁰ Même la fonction récemment conférée à Europol dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord conclu entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis sur la lutte contre le financement du terrorisme – le processus de vérification des demandes de données entrantes – ne constitue pas une mesure coercitive.

Eu égard à la nature des pouvoirs d'Europol, les mécanismes de contrôle existants ont généralement été considérés comme étant juridiquement appropriés et – dans leur ensemble - ces mécanismes vont au-delà de ce qui existe généralement en matière de contrôle parlementaire des services de police dans les États membres. Néanmoins, certaines questions restent pendantes dans le débat relatif à la surveillance parlementaire. Certaines d'entre elles ont été abordées lors d'une récente réunion interparlementaire de commissions⁴¹.

Premièrement, les contrôles qu'exercent les parlements, les organes de supervision des données nationales, l'autorité de contrôle commune d'Europol et le conseil d'administration sont perçus comme étant indirects, fragmentés et peu compréhensibles. Les parlements nationaux en particulier estiment que le processus de surveillance, qui passe par un contrôle de leurs représentants gouvernementaux au conseil d'administration ou au Conseil, est lourd. En outre, ils ont rencontré des difficultés pour coordonner leurs efforts. Les parlements nationaux peuvent encore avoir l'impression de manquer d'informations sur le travail d'Europol.

Deuxièmement, en l'absence de rôle législatif décisif, le PE a, pendant un certain temps, souhaité exercer une surveillance plus rapprochée et plus approfondie des activités d'Europol.

La décision du Conseil de 2009 a introduit des innovations qui étendaient considérablement le rôle du PE à l'égard d'Europol et rendait possible la mise en place de mécanismes d'échange régulier d'informations.

Néanmoins, ces nouveaux instruments de surveillance ne concernent pas la coordination entre le Parlement européen et les parlements nationaux en matière de surveillance. En outre, en l'absence de réunions telles que celles de la COSAC rassemblant les commissions parlementaires nationales chargées des questions entourant la surveillance policière, la coordination des efforts des parlements nationaux pourrait être améliorée.

Les recommandations formulées dans les parties suivantes visent à aborder ces questions en apportant des éléments au débat interinstitutionnel sur le mécanisme de surveillance parlementaire. Les suggestions formulées aux points 5.1 et 5.2 pourraient être mises en pratique avant même qu'un nouveau règlement sur Europol soit adopté, ce qui devrait avoir lieu en 2013, en raison de la nécessité de réaliser une évaluation de la décision actuelle du Conseil et une analyse d'impact.

La forme et le contenu des futures procédures pour la surveillance démocratique d'Europol dépendront des contributions qu'apporteront les institutions et d'autres acteurs dans le cadre de la réflexion en cours sur le futur cadre juridique d'Europol. Ce processus, lancé en avril 2010 par la Commission, fait intervenir tous les acteurs institutionnels. Une première réunion s'est tenue en juillet 2010.

Les résultats des travaux actuels du groupe interinstitutionnel sur les agences de régulation⁴² alimenteront utilement le débat. La réflexion globale revêtira la plus grande importance pour une proposition saine et soigneusement réfléchie.

La présente communication constitue une première étape en ce sens.

⁴¹ Réunion interparlementaire de commissions sur la responsabilité démocratique dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice; évaluation d'Europol, d'Eurojust, de Frontex et de Schengen, du 4 au 5 octobre 2010, Bruxelles.

⁴² Créé conformément à la communication de la Commission «Agences européenne – orientations pour l'avenir» [COM(2008)135 final].

5.1. Mise en place d'un forum interparlementaire ou commun permanent

La Commission soutient cette idée soulevée à plusieurs reprises et qui bénéficie également de l'appui des parlements et des milieux universitaires. Le cadre institutionnel du traité de Lisbonne offre une occasion nouvelle de mettre cette idée en pratique⁴³.

Un forum interparlementaire pourrait intégrer à la fois les commissions des parlements nationaux et celles du PE chargées des questions de police. Cet organe commun pourrait se réunir à intervalles réguliers et inviter le directeur d'Europol à discuter des questions liées au travail de l'agence. Il pourrait par exemple mettre en place un sous-groupe spécial, assurant la liaison directe avec Europol⁴⁴. La Commission recommande que le président du conseil d'administration soit aussi invité à se présenter devant cet organe.

La mise en place de ce forum reviendrait à établir un mécanisme formel d'échange d'informations et de coordination entre les parlements nationaux et le PE, en vue d'unifier le contrôle parlementaire au niveau de l'Union européenne (sans préjudice des procédures parlementaires nationales). La Commission se réjouirait de pouvoir participer activement aux travaux de cet organe.

Cet organe commun devrait être suffisamment souple pour pouvoir opérer efficacement. Il appartient tant au Parlement européen qu'aux parlements nationaux de coordonner leurs travaux et de renforcer leur coopération, et ils devraient être encouragés à prendre une telle initiative ainsi qu'à s'approprier leurs propres procédures.

5.2. Transparence accrue: une nouvelle stratégie de communication avec le PE et les parlements nationaux

Afin de permettre au PE de contribuer à fournir des orientations stratégiques et de prendre part à l'établissement des priorités pour les activités de l'agence, il serait utile de mener un débat au sein de la commission LIBE sur la stratégie pluriannuelle d'Europol et sur son programme de travail annuel.

Au cours de ces dernières années, Europol a réalisé des efforts considérables pour mieux rendre compte de ses activités, notamment en développant des processus de mesure des performances. À différents intervalles, Europol rédige des rapports d'évaluation et d'autres documents qui évaluent son travail.

La légitimité démocratique d'Europol bénéficiera d'une transparence accrue vis-à-vis du PE et des parlements nationaux. De la même manière, Europol devrait systématiquement transmettre au PE et, par l'intermédiaire de points de contact désignés, aux parlements nationaux:

- une mise à jour régulière de ses réalisations opérationnelles; et

⁴³ L'article 9 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, du TFUE, prévoit que «Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union»; l'article 10 du protocole n°1 prévoit que «Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen, y compris entre leurs commissions spécialisées».

⁴⁴ Comme suggéré par la Commission dans sa communication de 2002.

- les résultats de «l'enquête utilisateurs»⁴⁵ (tous les deux ans).

Pour consolider la communication entre le futur forum interparlementaire et les instances qui dirigent Europol, un échange de vues régulier pourrait aussi être envisagé à l'occasion de la présentation des documents stratégiques d'Europol ou des rapports précités par le directeur et/ou le président du conseil d'administration. Le réseau du forum interparlementaire pourrait aussi servir de canal d'information en transmettant rapidement aux parlements nationaux des documents concernant Europol.

Enfin, la Commission tiendra les parlements nationaux informés de l'évolution de l'évaluation de la décision du Conseil sur Europol.

5.3. Séparation des rôles

Dans la perspective du futur règlement, il sera important d'assurer une séparation adéquate entre les pouvoirs législatif et exécutif et entre autorités dotées d'un rôle différent. Dès lors, la Commission ne recommanderait pas que le PE désigne des membres au sein du conseil d'administration.

De même, afin d'éviter que la nomination du directeur exécutif prenne une tournure politique, la Commission est d'avis que celui-ci devrait être nommé par le conseil d'administration et non par le Conseil ou le PE.

⁴⁵ L'enquête auprès des utilisateurs d'Europol mesure le niveau de satisfaction des clients à l'égard des prestations globales d'Europol et de certains produits et services. Elle est transmise par voie informatique aux utilisateurs choisis dans les États membres une fois tous les deux ans.