

Réunion du mardi 24 mai 2011

Justice et affaires intérieures

Contrôle parlementaire d'Europol

*Communication et proposition de résolution
de Mme Alima Boumediene-Thiery*

M. Denis Badré, vice-président de la commission des affaires européennes :

La question du contrôle parlementaire sur Europol est abordée par le traité de Lisbonne. Ce contrôle incombe en premier lieu au Parlement européen, mais le traité précise que les parlements nationaux doivent être « associés ». Et il est normal qu'ils aient leur mot à dire, puisqu'Europol est un organe de coopération entre les polices nationales.

Comment réaliser cette association des parlements nationaux ? Les traités prévoient l'adoption d'un règlement sur Europol qui serait l'occasion de régler cette question.

La Commission européenne a ouvert le débat sur ce futur règlement, mais ce qu'elle souhaite avant tout, c'est que les parlements nationaux prennent position pour dire ce qu'ils souhaitent, afin qu'on puisse arriver autant que possible à une solution consensuelle.

L'Assemblée nationale a déjà pris position. A nous d'apporter notre réponse. Je donne donc la parole à Alima Boumediene-Thiery qui a accepté d'étudier la question pour proposer une solution.

Mme Alima Boumediene-Thiery :

1/ Rappel du contexte

Je rappelle que l'Office européen de police a été créé par une convention conclue en 1995 entre les États membres et soumise à une procédure de ratification parlementaire. Europol est chargé de soutenir l'action des États membres et leur coopération mutuelle dans la prévention et la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et les autres formes graves de criminalité.

Dans le cadre retenu en 1995, toute modification apportée à la convention nécessitait une procédure de ratification ou d'approbation parlementaire dans tous les États membres. Cette procédure était très longue. La Commission européenne a proposé de remplacer la Convention institutive d'Europol par une simple décision du Conseil, qui ne serait plus soumise à une procédure de ratification. Cette proposition a abouti à la décision du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol).

L'idée de mettre en place un contrôle parlementaire d'Europol n'est pas nouvelle. Elle a été évoquée lors d'une conférence parlementaire qui s'est tenue à La Haye en juin 2001.

Cette idée a été reprise par la Commission européenne dans une communication du 26 février 2002. Elle a été ensuite traduite dans le projet de protocole modifiant la convention Europol proposé par le Danemark. Ce projet prévoyait la possibilité pour le Parlement européen de créer une commission mixte parlementaire, composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, chargée d'examiner les questions liées à Europol et de procéder à la « comparution » de son directeur. Cependant, au cours des négociations au Conseil, cette disposition avait été modifiée et les parlements nationaux avaient été écartés. Le service juridique du Conseil avait, en effet, estimé qu'il n'existait pas de base juridique dans les traités en vigueur permettant d'associer les parlements nationaux au contrôle d'Europol.

A plusieurs reprises, le Sénat a affirmé l'exigence d'un contrôle d'Europol par les parlements nationaux. Il a réitéré cette demande dans une résolution de février 2007 portant sur le projet de décision modifiant la base juridique d'Europol. Ce texte aboutissait, en effet, à priver les parlements nationaux du droit d'autoriser ou non toute modification apportée à la convention Europol sans pour autant leur reconnaître le moindre rôle dans le contrôle de l'activité de l'Office.

Dans le même temps, il renforçait les pouvoirs du Parlement européen puisque celui-ci était appelé à voter le budget d'Europol, à être consulté en cas de révocation du directeur, à entendre le président et le directeur pour examiner les questions générales relatives à Europol.

2/ Quelles sont les pratiques actuelles ?

Europol étant devenu une agence de l'Union européenne, le Parlement européen vote son budget et en assure le contrôle. Sur la base d'une recommandation du Conseil, il donne décharge au directeur sur l'exécution du budget. En outre, le Parlement européen peut demander, à tout moment, que la présidence du Conseil, le président du Conseil d'administration ou le directeur se présente devant lui. Cette comparution est obligatoire. Par ailleurs, le Parlement européen est consulté sur toutes les mesures d'application sur les

projets de décision du Conseil tendant à aménager le cadre juridique d'Europol. Il est destinataire d'un certain nombre de documents qui lui sont transmis par le Conseil : projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses ; projet de tableau des effectifs ; budget définitif ; programme de travail ; rapport général d'activité. En outre, l'autorité de contrôle commune d'Europol, qui est compétente pour la protection des données personnelles, lui transmet ses rapports d'activité.

Les Parlements nationaux peuvent exercer un contrôle sur les activités d'Europol par le biais du contrôle de leur Gouvernement. Le conseil d'administration est composé de représentants des États membres et dépend du Conseil. Chaque Parlement national peut donc soumettre à son contrôle la politique que mène à l'égard d'Europol le ministre de l'intérieur, lequel est par ailleurs membre du Conseil.

Le rapport établi par le secrétariat de la COSAC, à l'occasion de la 41^e session qui s'est tenue à Prague en mai 2009, a mis en évidence que les pratiques variaient selon les parlements. Ainsi, dans certaines chambres, le contrôle prend la forme de relations directes avec le représentant national au sein du conseil d'administration d'Europol ou de discussions sur les rapports annuels d'Europol. Des parlements comme ceux du Danemark et de l'Irlande, qui donnent leur aval à leur gouvernement pour que celui-ci approuve les mesures relatives à la justice et aux affaires intérieures au sein du Conseil, ont ainsi la faculté d'influer directement sur les décisions concernant Europol.

En France, le Sénat peut prendre position en adoptant des résolutions sur les projets de texte qui lui sont transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, concernant Europol ou Eurojust, ce qu'il a fait pour la décision renforçant Eurojust. La délégation pour l'Union européenne a effectué, en mars 2007, une visite à La Haye pour rencontrer le membre national et les responsables d'Europol et d'Eurojust. Le compte rendu des entretiens menés à cette occasion a été publié. Le Sénat utilise par ailleurs les moyens d'information et de contrôle à sa disposition, notamment la procédure des questions orales européennes avec débat prévues par son règlement. Il a ainsi tenu, le 12 décembre 2007, un débat sur les perspectives d'évolution d'Eurojust, en présence de la garde des Sceaux, ministre de la Justice. Il peut aussi interroger le Gouvernement dans le cadre des questions orales sans débat sur l'activité d'Europol et d'Eurojust.

3/ Que propose la Commission européenne ?

A la suite du traité constitutionnel qui avait prévu d'associer les parlements nationaux au contrôle d'Europol, le traité de Lisbonne a précisé (article 12 du traité sur l'Union européenne) que les parlements nationaux « contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union », et qu'un aspect de cette contribution est qu'ils sont associés au contrôle politique d'Europol.

L'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que les règlements qui détermineront « *la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol* », devront également fixer « *les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.* »

Par ailleurs, des mesures spécifiques destinées à assurer le contrôle d'Europol par les parlements nationaux devraient se combiner avec les prérogatives plus générales reconnues à ces derniers par le traité de Lisbonne. Le protocole n° 1, qui prévoit l'existence d'une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC), lui permet de soumettre ses contributions au Parlement européen, au Conseil et à la Commission européenne. Ce protocole prévoit en outre qu'« *elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers* ».

Le 16 décembre 2010, la Commission européenne a publié une communication « sur les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux ». Elle rappelle que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) exclut de doter Europol de pouvoirs d'enquête, qui auraient justifié des mesures de contrôle parlementaire plus poussées. Son article 88 § 3 précise expressément que « *l'application de mesures de contraintes relève exclusivement des autorités nationales compétentes.* » Europol ne peut donc mener des enquêtes indépendantes dans les États membres. Cependant, la Commission constate que les parlements perçoivent leurs moyens de contrôle d'Europol comme « indirects, fragmentés et peu compréhensibles » et qu'ils ont le sentiment de manquer d'informations sur le travail d'Europol. En outre, les dispositions prévues par la décision du Conseil de 2009 qui étendent le rôle du Parlement européen ne concernent pas la coordination entre le Parlement européen et les parlements nationaux en matière de surveillance d'Europol.

Pour remédier à cette situation, la Commission européenne soutient l'idée d'un **Forum interparlementaire ou commun permanent**. Ce Forum pourrait intégrer à la fois les commissions des parlements nationaux et celles du Parlement européen chargées des questions de police. Selon la Commission, cet organe commun pourrait se réunir à intervalles réguliers et inviter le directeur d'Europol à discuter les questions liées au travail de l'agence, ainsi que le président du conseil d'administration.

En outre, la Commission européenne préconise une nouvelle stratégie de communication avec le Parlement européen et les parlements nationaux. Un débat devrait être mené au sein de la commission LIBE sur la stratégie pluriannuelle d'Europol et sur son programme de travail annuel. Europol devrait transmettre systématiquement au Parlement européen et, par l'intermédiaire de points de contact désignés, aux parlements nationaux, une

mise à jour régulière de ses réalisations opérationnelles et les résultats de « l'enquête utilisateurs » (tous les deux ans). Un échange de vues régulier pourrait également avoir lieu entre le futur forum interparlementaire et les instances dirigeantes d'Europol, notamment à l'occasion de la présentation des documents stratégiques d'Europol. Le réseau du forum interparlementaire pourrait aussi servir de canal d'information en transmettant rapidement aux parlements nationaux les documents concernant Europol.

4/ Quelle appréciation pouvons-nous porter ?

Dans une proposition de résolution en date du 9 mars 2011, la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a considéré qu'il n'était pas souhaitable de créer un nouvel organe de coopération interparlementaire dédié au contrôle d'Europol. Elle a soutenu l'idée d'une commission mixte composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, qui pourrait être organisée à partir des réunions interparlementaires existantes des commissions chargées de la sécurité (la commission des lois pour le Parlement français), selon une périodicité au moins annuelle. La proposition de résolution juge que les parlements nationaux doivent disposer d'informations plus détaillées sur Europol et recevoir, en tout état de cause les documents transmis par le Conseil au Parlement européen en application de la décision de 2009 qui a créé l'Office, ainsi que les documents de l'autorité de contrôle commune d'Europol. Elle demande aussi que soit transmis aux parlements nationaux tout autre document d'Europol permettant de procéder au contrôle politique de l'Office.

Les parlements suédois et grec ont soutenu l'idée d'un forum interparlementaire. Cependant, à l'instar de l'Assemblée nationale, le parlement grec a écarté la création de nouvelles structures et insisté sur la nécessité d'avoir des délégations nationales peu nombreuses. Il a par ailleurs souligné que ce forum interparlementaire devrait couvrir d'autres fonctions comme l'évaluation d'Eurojust et le contrôle de Frontex.

La Chambre des Lords britannique s'est prononcée contre une nouvelle structure permanente. Elle a considéré que le contrôle d'Europol pourrait être confié à des instances existantes comme les réunions des présidents des commissions chargées de la justice et des affaires intérieures ou les réunions interparlementaires conjointes organisées par la commission LIBE du Parlement européen. Elle a aussi souligné que le contrôle d'Europol et l'évaluation d'Eurojust, laquelle est prévue par l'article 85 du traité, pourrait faire l'objet d'une solution commune.

Je crois que nous pouvons souscrire à l'idée de s'appuyer sur le cadre existant et de ne pas créer une nouvelle structure spécialement dédiée au contrôle d'Europol. L'organisation d'une commission mixte, durant chaque présidence semestrielle, pourrait être adaptée. Elle associerait les commissions

chargées de la sécurité au Parlement européen et dans les parlements nationaux. Il faudra veiller à ce que la représentation des deux chambres soit bien assurée pour les États ayant un système bicaméral.

Par ailleurs, il me paraît indispensable que cette commission mixte puisse entendre, à sa demande, la présidence du Conseil, le président du conseil d'administration d'Europol et son directeur pour répondre aux questions relatives à Europol.

Nous devons aussi demander que les parlements nationaux disposent d'une information régulière et actualisée sur les activités d'Europol. Cette information devrait au moins porter sur les documents transmis au Parlement européen en application de la décision portant création d'Europol. Mais cette information devrait, de manière plus générale, se faire à travers tout autre document d'Europol permettant aux parlements nationaux de procéder au contrôle politique d'Europol.

Enfin, nous devons nous préoccuper des modalités d'évaluation d'Eurojust, à laquelle le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit également d'associer les parlements nationaux. Il me semble que la commission mixte réunie pour le contrôle d'Europol pourrait également être chargée de l'évaluation d'Eurojust.

Compte rendu sommaire du débat

M. Denis Badré :

Dans le rapport d'information que j'avais établi sur les agences européennes, j'avais insisté sur la nécessité de prévoir une évaluation régulière de ces structures. Les représentants français dans les conseils d'administration des agences doivent avoir des instructions précises et rendre compte de leurs activités.

Dans le domaine intergouvernemental, on touche à la compétence des États. Le contrôle par les parlements nationaux doit donc être de droit. Il me semble que, autant que possible, les parlements nationaux devraient d'abord mener un travail en commun avant d'ouvrir un dialogue avec le Parlement européen.

M. Simon Sutour :

Une des manières de contrôler Europol et d'évaluer Eurojust est de se rendre à La Haye. C'est ce que nous avons fait en 2007. Je crois que nous

avons accompli un travail efficace. Nous devrions réitérer cet exercice périodiquement.

Mme Alima Boumediene-Thiery :

Plutôt que de multiplier les structures parallèles, il faut s'appuyer sur l'existant. Une commission mixte permettra aux parlements nationaux et au Parlement européen de travailler ensemble. Son rôle pourrait être croissant, moins d'ailleurs sur les documents qui lui seront transmis que par l'intermédiaire de contrôles effectués sur place.

M. Christian Cointat :

J'approuve la proposition de résolution qui nous est présentée, mais je m'interroge sur ce que recouvrent exactement les « commissions chargées de la sécurité existantes ».

Mme Alima Boumediene-Thiery :

L'organisation des parlements nationaux dans le suivi des questions de sécurité peut varier d'un parlement à l'autre. Certains parlements ont une organisation comparable à la nôtre, d'autres, au contraire, ont une commission dédiée exclusivement aux questions de sécurité.

M. Christian Cointat :

Quelle est la périodicité de ces réunions des commissions chargées des questions de sécurité ?

M. Simon Sutour :

Elles se tiennent régulièrement à chaque présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne.

M. Denis Badré :

Qu'en est-il actuellement de l'évaluation d'Eurojust ?

Mme Alima Boumediene-Thiery :

Le Parlement européen assure aujourd'hui cette évaluation d'Eurojust. En revanche, à ma connaissance, il n'y a pas de suivi systématique dans les parlements nationaux.

*

À l'issue de ce débat, la commission a conclu à l'unanimité au dépôt de la proposition de résolution suivante :

Proposition de résolution

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne ;

Vu les articles 85 et 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu la décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol) ;

Vu la communication de la Commission européenne sur les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux (COM (2010) 776 final) ;

– Souligne que le contrôle d'Europol par les parlements nationaux constitue une exigence démocratique et que leur association au contrôle exercé par le Parlement européen, conformément à l'article 12 du traité sur l'Union européenne et à l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, doit être organisée de façon à la rendre effective et permanente ;

– Considère que, dans ce but, il n'est pas utile de créer un nouvel organe interparlementaire dédié au contrôle politique d'Europol ;

– Se prononce pour l'organisation, une fois par présidence semestrielle du Conseil, d'une commission mixte composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, à partir des réunions interparlementaires conjointes et des réunions au niveau européen des commissions chargées de la sécurité dans les parlements nationaux ;

– Souligne que la composition de cette commission mixte devra assurer la représentation effective des deux chambres pour les États membres dotés d'un système bicaméral ;

– Estime que la présidence du Conseil, le président du conseil d'administration d'Europol et son directeur devront se présenter devant cette commission mixte, à la demande de cette dernière, pour répondre aux questions relatives à Europol ;

– Juge indispensable que les parlements nationaux disposent d'une information régulière et actualisée sur les activités d'Europol ;

– Souligne qu'à cette fin ils doivent être destinataires des documents transmis au Parlement européen en application de la décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), en particulier :

➤ le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses, y compris le tableau des effectifs, ainsi que le budget définitif ;

➤ le programme de travail relatif aux futures activités d'Europol ;

➤ le rapport général sur les activités d'Europol durant l'année écoulée ;

➤ les évaluations externes indépendantes de la mise en œuvre de la décision 2009/371/JAI et des activités exercées par Europol ;

➤ le rapport d'activité de l'autorité de contrôle commune ;

et de tout autre document d'Europol permettant de procéder au contrôle politique d'Europol ;

– Considère que la même démarche doit être engagée pour l'évaluation d'Eurojust et estime qu'à l'avenir la commission mixte réunie pour le contrôle d'Europol pourrait également être chargée de l'évaluation d'Eurojust à laquelle les parlements nationaux doivent être associés, conformément à l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.