



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

005488/EU XXIII.GP
Eingelangt am 12/01/07

Bruxelles, le 20.12.2006
SEC(2006) 1683

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
DÉCISION DU CONSEIL PORTANT CRÉATION DE L'OFFICE EUROPÉEN DE
POLICE**

Synthèse de l'étude d'impact

{COM(2006) 817 final}
{SEC(2006) 1682 }

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
DÉCISION DU CONSEIL PORTANT CRÉATION DE L'OFFICE EUROPÉEN DE
POLICE**

Synthèse de l'étude d'impact

1. À QUEL PROBLÈME LA PROPOSITION DOIT-ELLE FAIRE FACE?

L'Office européen de police (Europol) a été créé en 1995 par une convention conclue entre les États membres. Il était la première organisation établie en application des dispositions du traité sur l'Union européenne.

Depuis lors, un nombre important d'actes législatifs ont été adoptés, notamment des instruments instaurant d'autres organes et agences chargés des questions de sécurité. Les exemples les plus récents sont Eurojust et le CEPOL, qui ont tous deux été établis sur la base juridique d'une décision du Conseil, un instrument mis en place par le traité d'Amsterdam. Alors que toute modification d'une convention requiert normalement la ratification par toutes les parties signataires, celles apportées à une décision peuvent être arrêtées directement par le Conseil (à l'unanimité), après consultation du Parlement européen.

Les débats qui ont eu lieu sous les présidences autrichienne et finlandaise ont indiqué que, même après l'entrée en vigueur des trois protocoles, d'autres améliorations du fonctionnement d'Europol s'imposeront encore. Le cadre actuel d'Europol doit être adapté à l'émergence de nouvelles menaces contre la sécurité, qui appellent des approches novatrices. Les discussions préliminaires menées au sein des structures du Conseil au sujet de l'avenir d'Europol ont montré que les États membres se prononcent très largement en faveur du remplacement de la convention Europol par une décision du Conseil.

2. QUELS SONT LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX?

L'objectif général de la proposition est de donner à Europol un cadre juridique qui soit plus aisément adaptable à l'évolution des circonstances. Traduit en objectifs stratégiques concrets, cela signifie que la proposition doit:

- permettre à Europol de mieux remplir sa mission de soutien des autorités répressives des États membres dans le cadre de la lutte contre les formes graves de criminalité, y compris le terrorisme;
- adapter le mandat d'Europol au projet politique ambitieux que lui a fixé le traité constitutionnel;
- aligner le cadre juridique d'Europol sur celui d'autres organismes relevant du troisième pilier, et notamment Eurojust et le CEPOL;
- faire en sorte que le cadre juridique d'Europol permette à ce dernier d'appliquer pleinement le principe de disponibilité des informations policières;

- simplifier le fonctionnement d'Europol;
- maintenir voire améliorer, lorsque cela est possible, le niveau élevé de protection des données qui est actuellement garanti par la convention Europol et ses mesures d'application;
- renforcer l'implication du Parlement européen dans le fonctionnement d'Europol;
- éviter que les activités courantes d'Europol ne soient indûment influencées par la modification du cadre juridique, en prévoyant des dispositions transitoires bien étudiées qui fournissent une sécurité juridique à Europol et à ses partenaires et respectent les droits existants de son personnel.

3. QUELLES SONT LES PRINCIPALES POSSIBILITES D'ACTION DISPONIBLES POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS POURSUIVIS?

Durant la préparation de la présente proposition, la Commission a envisagé diverses possibilités, dont la plupart ont été d'emblée rejetées compte tenu de l'évolution observée ces dernières années.

La première, celle de l'inaction, a été rapidement écartée en raison des difficultés manifestes que soulèvent actuellement les procédures de modification de la convention Europol. En outre, comme aucun accord n'a pu être trouvé quant à l'avenir du traité constitutionnel, il est difficile de dire quels instruments législatifs seront disponibles dans le futur pour améliorer la situation actuelle d'Europol. Enfin, le Conseil JAI des 1^{er} et 2 juin 2006 a demandé dans ses conclusions «d'étudier l'éventualité et les modalités d'un remplacement éventuel, au plus tard le 1^{er} janvier 2008 ou dans les plus brefs délais après cette date, de la Convention Europol par une décision du Conseil arrêtée au titre de l'article 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne, si possible sur la base d'une initiative ou d'une proposition concrète.»

Une deuxième option prévoyait de remplacer la convention Europol par une décision du Conseil et de proposer simultanément un protocole abrogeant la convention. Après une analyse juridique approfondie, la Commission a estimé¹ qu'un tel protocole n'était pas nécessaire. À l'issue de nouvelles consultations au sein des structures du Conseil, une très large majorité d'États membres ainsi que le Service juridique du Conseil ont apporté leur soutien à la position de la Commission.

Une troisième solution aurait été de remplacer la convention Europol par une décision du Conseil sans mentionner qu'Europol serait financé par le budget communautaire. La Commission estime cependant que le financement d'Europol par le budget communautaire est le seul choix politique logique, car le Conseil et le Parlement arrêteront conjointement du budget de l'organisation dans le cadre du processus de décision budgétaire global, ce qui renforcera le contrôle démocratique sur celle-ci. En outre, l'application à Europol de l'ensemble des instruments standard (statut des fonctionnaires des Communautés et règles budgétaires) entraînera une simplification administrative considérable. Par ailleurs, il est à noter que selon l'article 41, paragraphe 3, du TUE, «les dépenses opérationnelles entraînées par la

¹ Document de travail des services de la Commission (SEC (2006) 851 du 21 juin.2006).

mise en œuvre desdites dispositions sont (également) à la charge du budget des Communautés européennes, sauf si le Conseil, statuant à l'unanimité, en décide autrement.»

Compte tenu des problèmes posés par la base juridique actuelle, seule une décision-cadre ou une décision du Conseil a été envisagée. Une décision-cadre étant plutôt un instrument destiné à harmoniser la législation des États membres, une décision du Conseil fondée sur l'article 34, paragraphe 2, point c), du TUE, semble plus appropriée pour créer un organisme relevant du titre VI dudit traité. Durant la préparation de la proposition, diverses solutions visant à améliorer le fonctionnement d'Europol ont été étudiées, dont plusieurs avaient été avancées sous la présidence autrichienne et synthétisées dans un document dit d'orientation.

4. QUEL EST L'IMPACT - POSITIF ET NEGATIF - ATTENDU DE L'OPTION CHOISIE?

D'une manière générale, la proposition vise à améliorer le fonctionnement d'Europol et à soutenir l'objectif stratégique d'un renforcement de la coopération policière.

Si les États membres étaient favorables à une évolution prudente d'Europol en tant qu'organisation, ils excluaient une «révolution» allant dans le sens d'une refonte complète de celle-ci. Dans l'esprit de ce message sans équivoque, la proposition comprend un certain nombre de modifications avancées et soutenues par les États membres et par Europol, mais ne change pas fondamentalement le caractère de l'organisation.

Une décision du Conseil garantira que toute nouvelle modification du cadre juridique d'Europol qui deviendrait nécessaire puisse être mise en œuvre. Parallèlement, l'application de dispositions reconnues et modernisées réglementant le budget d'Europol et les procédures y afférentes, d'une part, et du statut des fonctionnaires des Communautés au personnel de l'Office, d'autre part, simplifiera considérablement la gestion de l'organisation, de même que la prise de décision et le contrôle sur son budget.

L'effet positif le plus direct de la modification du mandat d'Europol réside dans le fait que l'intervention de l'Office n'est plus soumise à l'existence d'une structure criminelle organisée. Cette condition a occasionné de nombreux problèmes d'interprétation au quotidien.

S'il ne fait aucun doute que la transition nécessitera des efforts importants, l'investissement sera ponctuel. Grâce à des dispositions transitoires bien étudiées, Europol pourra continuer à se concentrer sur ses missions fondamentales, même pendant la transition. Étant donné que l'Office occupe plus de 400 personnes, est doté d'un budget annuel de quelque 60 millions d'euros et entretient des relations solides avec divers partenaires, il convient que le changement soit géré de manière réfléchie et transparente pour l'ensemble des acteurs concernés. Cela passe par une communication prudente et le respect des droits acquis.

La mise en œuvre du principe de disponibilité au quotidien nécessitera encore des discussions approfondies. La proposition se limite donc à fournir une base juridique précise en vertu de laquelle Europol bénéficiera d'un accès élargi aux bases de

données nationales et internationales, dans la mesure où cet accès n'est possible que si les instruments juridiques nationaux ou internationaux applicables le prévoient.

L'ensemble des garanties mises en place dans le passé pour assurer le niveau actuel de protection des données ne sont pas remises en cause par la proposition. Le rôle satisfaisant de l'autorité de contrôle commune demeure fondamentalement le même, la proposition prévoyant néanmoins la possibilité de coopérer en tant que de besoin avec le contrôleur européen de la protection des données. Dans certains cas, le niveau de protection a même été renforcé, grâce notamment à la désignation chez Europol d'un délégué à la protection des données indépendant, ainsi qu'à la simplification et la clarification des droits des citoyens. Les avantages qui en découlent sont évidents: les autorités des États membres verront désormais en Europol une organisation policière fiable et digne de confiance sur laquelle elles peuvent s'appuyer.

L'opération aura une incidence financière sur le budget communautaire, puisque Europol sera désormais financé par celui-ci. Les montants correspondants ont déjà été alloués au titre du cadre financier 2007-2013: 82 millions d'euros pour 2010 et jusqu'à 85 millions d'euros en 2013. La participation du Parlement européen à la procédure décisionnelle d'établissement du budget d'Europol assurera un renforcement du contrôle démocratique à l'échelle européenne. Le personnel de l'Office relèvera à l'avenir du statut général des fonctionnaires des Communautés, ce qui permettra de préserver les droits existants et d'éviter une hausse des coûts salariaux. La proposition repose sur l'hypothèse que le personnel occupé par Europol au moment de l'entrée en vigueur de la décision se verra proposer un contrat temporaire sur la base du statut des fonctionnaires des Communautés.

Pour ce qui est des droits de l'homme, la proposition est conforme au droit communautaire et à la Charte des droits fondamentaux. Même si, de toute évidence, elle aura des conséquences sur le droit des citoyens au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par l'article 7 de la Charte, ainsi que sur le droit à la protection des données à caractère personnel, tel qu'il est garanti à son article 8, les limitations de ces droits se justifient conformément à l'article 52 de la Charte. En particulier, les limitations prévues par la présente proposition sont proportionnées et nécessaires pour atteindre les objectifs, généralement reconnus, de prévention de la criminalité et du terrorisme et de lutte contre ces phénomènes.

S'agissant des conventions internationales, les dispositions transitoires prévoient le maintien en vigueur de toutes les conventions existantes. Les partenaires d'Europol disposeront toutefois d'un certain délai pour déterminer si les changements ont un effet sur la convention en vigueur et, le cas échéant, si celle-ci doit être modifiée. En outre, la proposition vise à revoir le système de manière à ce que les relations internationales d'Europol soient plus étroitement liées à la stratégie en matière de relations extérieures suivie par l'ensemble de l'Union. Hormis les accords de travail qui n'impliquent pas d'échange de données personnelles, l'objectif est de parvenir à des accords globaux avec les États tiers qui régleraient tous les aspects de la coopération entre ces pays et l'Union européenne dans le domaine «Justice et affaires intérieures».

Enfin, une fois que la décision relative à la proposition aura été prise, Europol devra d'abord passer par une période transitoire qui nécessitera des efforts importants, surtout de la part des unités chargées des questions juridiques, financières et de

personnel. Les enquêtes ne devraient pas être affectées. La décision Europol s'appliquera pleinement à l'issue de cette période de transition.

5. COMMENT CONTRÔLER ET ÉVALUER LES RÉSULTATS ET L'IMPACT DE LA PROPOSITION APRÈS SA MISE EN OEUVRE?

Une fois mise en œuvre, les résultats et l'impact de la proposition seront contrôlés et évalués de façon continue, principalement par le conseil d'administration d'Europol, mais aussi par le Conseil, la Commission et le Parlement européen, sur la base de rapports annuels. La proposition prévoit également la mise en place d'un système de suivi et la réalisation d'une évaluation externe tous les cinq ans.

6. CONSULTATION DES ACTEURS CONCERNÉS

La proposition repose en grande partie sur la large consultation des parties intéressées lancée par la présidence autrichienne du Conseil. Une première discussion au Conseil JAI informel de janvier 2006 avait été suivie d'une conférence de haut niveau sur l'avenir d'Europol en février. Cette conférence a réuni des représentants des autorités répressives des États membres, d'Europol, d'Eurojust, de l'autorité de contrôle commune d'Europol, de la Commission ainsi que du monde universitaire, en vue d'alimenter la poursuite des travaux de réflexion menés actuellement sur l'avenir d'Europol. Elle a notamment conclu que si la version actuelle du TUE servait de base juridique à Europol, il conviendrait de remplacer la convention par une décision du Conseil. S'agissant du mandat d'Europol, elle suggérerait que l'Office soit chargé des «formes graves de criminalité transfrontalière».

L'importance particulière de la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales était soulignée. Il est cependant manifeste que les modalités d'une coopération structurée entre Europol et des tiers doivent être améliorées. La conférence a également estimé que l'accès d'Europol aux informations devait être amélioré. Des propositions ont été faites pour que le conseil d'administration adopte un état d'esprit davantage axé sur la stratégie. Tant les résultats de la conférence de haut niveau que ceux des travaux du groupe des Amis de la présidence, qui figurent dans le document d'orientation, ont inspiré la majeure partie de la proposition de la Commission.

Après la conférence de haut niveau, les travaux se sont poursuivis dans le cadre de plusieurs réunions d'un groupe des «Amis de la présidence», dans lequel presque tous les États membres étaient représentés. Les conclusions de ces travaux ont été synthétisées dans un document d'orientation, qui expose nombre de solutions pour améliorer le fonctionnement d'Europol. D'autres contacts avec les parties intéressées (y compris Europol) se sont également révélés bénéfiques dans le cadre de la préparation de la proposition.

Comme l'ensemble des parties intéressées avaient participé à ces travaux, il n'a pas été jugé nécessaire de poursuivre les consultations formelles durant la préparation de la proposition.

7. PROJET DE PROPOSITION DE LA COMMISSION ET JUSTIFICATION

L'initiative choisie est une proposition de décision du Conseil portant création d'Europol et remplaçant l'actuelle convention Europol. L'objectif ultime est de mettre en place un cadre juridique entièrement renouvelé pour Europol, qui améliorera l'efficacité de son soutien aux autorités répressives des États membres.

La Commission est parvenue à la conclusion qu'Europol requiert un cadre légal actualisé, sous la forme d'une décision du Conseil, qu'il doit être financé par le budget communautaire et que son personnel doit être soumis au statut général des fonctionnaires des Communautés européennes. Les conclusions adoptées par le Conseil de juin 2006 et présentées au Conseil de décembre 2006 appuient cette évolution.

La proposition est la réponse la plus indiquée à la nécessité d'améliorer tant le cadre juridique que le mandat et les missions d'Europol. Des solutions plus ambitieuses – visant notamment à doter Europol de pouvoirs d'enquête indépendants – ont été examinées mais rapidement rejetées. Aucune des solutions moins ambitieuses ne présente les atouts décisifs de la présente proposition.