



Bruxelles, le 27.3.2013  
SWD(2013) 99 final

Part 1

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT relative à l'adaptation du cadre juridique de  
l'Office européen de police au traité de Lisbonne**

*Accompagnant le document:*

**Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN et DU CONSEIL**

**RELATIF À L'AGENCE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA COOPÉRATION  
ET LA FORMATION DES SERVICES RÉPRESSIFS (EUROPOL) ET ABROGEANT  
LES DÉCISIONS 2009/371/JAI ET 2005/681/JAI DU CONSEIL**

{COM(2013) 173 final}

{SWD(2013) 98 final}

{SWD(2013) 100 final}

## DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

### RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT relative à l'adaptation du cadre juridique de l'Office européen de police au traité de Lisbonne

*Accompagnant le document:*

#### Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN et DU CONSEIL

#### RELATIF À L'AGENCE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA COOPÉRATION ET LA FORMATION DES SERVICES RÉPRESSIFS (EUROPOL) ET ABROGEANT LES DÉCISIONS 2009/371/JAI ET 2005/681/JAI DU CONSEIL

L'article 88 du TFUE prévoit de doter Europol d'un nouveau cadre juridique (un règlement) et de soumettre ses activités au contrôle du Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.

Par ailleurs, le programme de Stockholm<sup>1</sup> a souligné le fait que la criminalité organisée continue de se mondialiser et que la lutte contre ces phénomènes criminels nécessite entre autres un échange systématique d'informations, et a appelé Europol à évoluer et à «devenir le centre névralgique de l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et [à] jouer le rôle de prestataire de services et de plate-forme pour les services répressifs»<sup>2</sup>.

Une évaluation a confirmé qu'Europol contribue à la sécurité des citoyens européens et dispose d'un solide système de protection des données. Cette évaluation a toutefois répertorié plusieurs domaines à améliorer pour permettre à Europol d'atteindre les objectifs du programme de Stockholm.

La présente réforme fait partie d'un ensemble plus vaste de mesures, parmi lesquelles une proposition qui vise à fusionner le Collège européen de police (CEPOL) et Europol et à créer un programme européen de formation des services répressifs.

Enfin, la réforme d'Europol constitue un engagement concret de la Commission à appliquer les normes de gouvernance convenues avec le Parlement européen et le Conseil en juillet 2012 dans l'approche commune concernant les agences décentralisées de l'UE<sup>3</sup>.

Pour préparer la présente analyse d'impact, la Commission a consulté tous les principaux groupes de parties prenantes.

---

<sup>1</sup> Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JO C 115 du 4 mai 2010, p. 1.

<sup>2</sup> Le Conseil européen a également invité la Commission «à examiner comment il pourrait être fait en sorte qu'Europol reçoive des informations des services répressifs des États membres de manière à ce que les États membres puissent pleinement profiter des capacités d'Europol».

<sup>3</sup> [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_fr.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_fr.pdf)

## 1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Les réseaux criminels et terroristes à grande échelle menacent fortement la sécurité intérieure de l'Union. Les services répressifs nationaux ne peuvent plus agir isolément et se doivent de coopérer.

La création d'un espace commun sans frontières intérieures et l'intégration plus poussée de l'UE ont grandement bénéficié à la libre circulation des citoyens de l'UE. Cette évolution s'est accompagnée d'un nécessaire renforcement des mesures de sécurité destinées à lutter contre la criminalité transfrontière. La création d'Europol, structure créée en vue d'améliorer la coopération entre les autorités répressives de l'UE, a joué un rôle important à cet égard.

Europol fournit une assistance aux forces de police nationales, notamment en facilitant le **partage d'informations sur la criminalité**. Elle élabore des **analyses opérationnelles** pour aider les services répressifs dans leurs enquêtes transnationales. Elle offre une **assistance opérationnelle** (c'est-à-dire de l'expertise) pour les enquêtes transfrontières, ou les coordonne. Elle soutient financièrement les enquêtes relatives au faux-monnayage de l'euro et elle produit des **analyses stratégiques sous la forme d'évaluations des menaces**. Europol **ne dispose ni de capacités d'enquête autonomes ni de pouvoirs coercitifs**.

### 1.1. Description du problème

La Commission a relevé plusieurs carences qui empêchent Europol de devenir le centre névralgique de l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres.

#### PROBLÈME N° 1

*1.1.1. Les États membres ne fournissent pas à Europol toutes les informations nécessaires pour lutter contre les formes graves de criminalité transfrontière*

L'UE a placé les initiatives tant législatives que financières visant à promouvoir l'échange d'informations au cœur de ses politiques dans le domaine des affaires intérieures. L'Europe dépend largement des États membres pour la collecte de données et de renseignements. La décision du Conseil impose aux États membres de **fournir à Europol les données** relevant de son mandat.

Or, les États membres ne fournissent pas à Europol, du moins en temps utile, toutes les informations nécessaires pour lutter contre la criminalité. En outre, la communication de données est très inégale d'un État membre à l'autre, ce que confirment diverses statistiques.

Cette situation est due aux **facteurs sous-jacents** suivants:

- **- manque de précision des dispositions juridiques existantes:** l'obligation faite aux États membres de communiquer des données n'est pas formulée explicitement, ce qui laisse la voie ouverte à des interprétations contradictoires et à des doutes quant au type, au niveau de détail et au volume des informations que les États membres devraient transmettre à Europol. Certains États membres ne reconnaissent même pas l'existence d'une obligation;
- **facteurs sociologiques et culturels: faible niveau de sensibilisation, connaissances lacunaires, culture des services de police** qui les encourage à la **prudence en matière de partage d'informations**;

- **facteurs organisationnels:** certains facteurs organisationnels affectent les résultats et l'efficacité des unités nationales Europol constituées dans chaque État membre en tant que points de contact pour Europol.

La réticence à transmettre des informations empêche Europol d'établir des liens avec les phénomènes criminels observés dans d'autres pays et de dresser une carte précise des activités criminelles dans l'UE qui pourrait lui permettre de coordonner les activités investigatives des États membres. L'insuffisance de la valeur ajoutée des conclusions d'Europol aux yeux des États membres accroît, dès lors, leur réticence à lui fournir des informations.

## PROBLÈME N° 2

### 1.1.2. *Contraintes liées au traitement des données*

Europol gère plusieurs bases de données pour aider les États membres à prévenir et à combattre les formes graves de criminalité transfrontière et le terrorisme. La décision du Conseil relative à Europol prédéfinit précisément ces bases de données en leur attribuant différents objectifs, prévoit différentes règles concernant les personnes autorisées à y accéder et établit des dispositions spécifiques relatives à la protection et à la sécurité des données.

Le système d'information Europol est une base de données de référence utilisée pour le rapprochement des données. Les fichiers de travail aux fins d'analyse, ou fichiers AWF (*Analysis Working Files*), sont des bases de données utilisées à des fins opérationnelles dans le cadre des enquêtes en cours. Ces fichiers associent des données factuelles utilisées pour l'identification à des renseignements. L'un porte sur la grande criminalité et sur la criminalité organisée (*Serious organised crime*, d'où AWF SOC) et l'autre sur le terrorisme (*Counter terrorism*, d'où AWF CT).

L'État membre qui fournit les données en est propriétaire. Il décide des fins auxquelles ces données sont transmises à Europol (uniquement à des fins de référence dans le système d'information Europol ou à des fins d'analyses spécifiques dans l'un des fichiers AWF). Il peut, en outre, décider des personnes auxquelles accorder l'accès et de l'utilisation qui peut être faite de ces données («principe de propriété»).

Seul un rapprochement simple des données est possible entre les bases de données (détection d'une entité de données identique à une autre dans une autre base de données). Un analyste d'Europol n'est pas autorisé à recouper les informations provenant de différentes bases de données s'il n'y a pas été autorisé par toutes les personnes qui ont versé ces données dans les bases auxquelles il n'a pas accès. Dans la pratique, il faut compter quelques semaines à quelques mois.

Seul le recoupement des entités de données (c'est-à-dire la détection de liens entre les données) peut permettre à un analyste d'évaluer l'intérêt des informations dans le cadre de l'analyse et de donner une signification aux informations relatives aux organisations criminelles ou terroristes, par exemple en lui permettant d'élaborer une hypothèse sur le rôle de l'auteur d'une infraction dans la hiérarchie d'un groupe criminel impliqué à la fois dans des actes criminels graves et dans des actes terroristes (telle que le financement d'activités terroristes par le trafic de drogues ou d'armes). Sans recoupement, il est impossible d'analyser les activités criminelles.

Tous ces éléments sont autant de freins à la réalisation d'analyses percutantes et au repérage, en temps utile, des tendances et pratiques criminelles. Europol n'est pas en mesure de produire les rapports de renseignement sur les criminels, les terroristes et les liens qu'ils entretiennent, dont les États membres pourraient pourtant avoir besoin dans le cadre de leurs enquêtes.

En outre, les données communiquées par un État membre peuvent être destinées à la fois au partage via le Système d'information Europol et à l'analyse via les fichiers AWF. Cette séparation technique signifie que les données doivent être stockées au minimum à deux (ou trois) endroits, ce qui oblige leur propriétaire à les dupliquer et Europol à les traiter deux fois (pour la mise à jour et la suppression), avec le risque d'introduire des différences entre deux ensembles de données à l'origine identiques.

## **1.2. SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE**

Charger le Parlement européen et les parlements nationaux de contrôler Europol renforcerait la responsabilité de l'agence mais n'aurait aucune incidence sur sa transformation en centre névralgique de l'échange d'informations entre les services répressifs. Le niveau des informations fournies devrait continuer à croître, mais les écarts entre les États membres subsisteraient. En ce qui concerne la gestion des données, leur stockage dans des bases techniquement séparées continuerait de brider la capacité d'Europol à fournir des rapports d'analyse exhaustifs aux États membres, notamment sur les liens entre les groupes criminels organisés et les réseaux terroristes. Les analystes d'Europol ne seraient pas en mesure d'établir des liens entre les informations relatives à la criminalité organisée et celles relatives aux réseaux terroristes (qui seraient stockées dans des fichiers AWF différents et dans le système d'information Europol). Dans ce contexte, il ne serait toujours pas possible d'identifier, en temps utile, les tendances et pratiques criminelles. Le stockage simultané des données à deux ou trois endroits resterait d'actualité.

## **2. OBJECTIFS DE L'ACTION**

Objectif général de la réforme d'Europol: accroître la sécurité de l'UE en érigeant Europol en centre névralgique de l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres, de façon à mieux les appuyer dans la prévention des formes graves de criminalité transfrontière et du terrorisme et dans la lutte contre ces agissements.

Objectifs spécifiques et opérationnels

1. Amener les États membres à fournir davantage d'informations à Europol

(a) Accroître le volume et la qualité des informations que les États membres mettent à la disposition d'Europol.

(b) Réduire les écarts dans le niveau des informations fournies par les États membres.

2. Créer un environnement de traitement des données qui permette aux analystes d'Europol d'assister pleinement les États membres dans la prévention des formes graves de criminalité transfrontière et du terrorisme et dans la lutte contre ces agissements

- (c) Mettre les analystes d'Europol en mesure d'établir des liens entre toutes les données pertinentes et d'analyser ces dernières.
- (d) Permettre l'identification, en temps utile, des tendances et pratiques criminelles.
- (e) Réduire les cas de stockage multiple des données.

### **3. OPTIONS ENVISAGEABLES**

#### **3.1. Option 1: scénario de référence / stricte mise en conformité d'Europol avec les exigences du traité de Lisbonne**

Pour pousser les États membres à contribuer, Europol, en collaboration avec le CEPOL et la Commission, continuerait d'appliquer des mesures non contraignantes, telles que la sensibilisation par des présentations itinérantes, la formation et la promotion des bonnes pratiques appliquées par les unités nationales Europol.

Les analyses seraient réalisées à partir de bases de données distinctes, ce qui limiterait les possibilités de mise en relation et d'analyse des données éparpillées dans différentes bases.

#### **3.2. Option 2: nouvelles modifications législatives par l'adoption du règlement Europol**

##### **A. Communication d'informations par les États membres**

##### **A.1 Renforcement des obligations et introduction d'incitations**

Le règlement prévoit les mesures suivantes:

- poursuivre les actions de sensibilisation;
- clarifier la disposition juridique relative à l'obligation de communiquer des données: les États membres seraient contraints de partager toutes les données relevant du mandat d'Europol, notamment celles échangées dans la pratique avec un autre État membre. En termes de priorités, l'obligation serait axée sur les informations relatives aux actes criminels recensés en tant que priorités de l'UE dans son cycle politique sur la grande criminalité et la criminalité organisée internationales;
- contrôler le respect de l'obligation par les États membres: Europol fera chaque année rapport au Parlement européen et au Conseil sur la fourniture d'informations par chaque État membre et sur les résultats obtenus par les unités nationales Europol;
- mettre en place des incitations financières en faveur des États membres: le règlement étendrait l'aide financière aux enquêtes des États membres dans des domaines de la criminalité autres que le faux-monnayage de l'euro.

##### **A.2. Octroi à Europol de l'accès aux bases de données des services répressifs des États membres**

Europol aurait accès, par l'intermédiaire d'un système de concordance/non concordance («hit-no-hit»), aux bases de données des services répressifs nationaux, ce qui lui permettrait de repérer si un État membre est en possession d'informations intéressantes. En cas de concordance, Europol pourrait demander ces informations. Les États membres conserveraient la maîtrise de leurs données, puisque leur autorisation serait nécessaire pour les transférer.

Ce système reposerait sur une nouvelle architecture informatique: 1) un système de retransmission capable d'envoyer des requêtes aux États membres et de rassembler les résultats correspondant à des concordances, 2) moyennant des investissements, les États membres réorganiseraient leurs bases de données en séparant les données relevant du mandat d'Europol ou en créant une base de données de retransmission, et fourniraient les connexions informatiques appropriées.

## **B. Gestion des données**

### **B.1. Fusion des deux fichiers AWF en un seul**

Les deux fichiers AWF seraient fusionnés en un seul, le système d'information Europol restant séparé.

### **B.2. Nouvel environnement de traitement**

Le règlement Europol ne serait plus axé sur les bases de données. Il établirait des garanties procédurales afin de mettre en application les principes de protection des données, en mettant l'accent sur la protection dès la phase de conception («*privacy by design*») et sur la transparence totale à l'égard du délégué à la protection des données d'Europol et des autorités de contrôle. Liée par le principe de la protection dès la phase de conception, Europol tiendrait compte, dès le départ, de toutes les exigences en matière de protection des données pour concevoir les spécifications et l'architecture des systèmes et technologies de communication.

Plusieurs solutions techniques sont possibles à cet effet, mais, dans tous les cas:

- les garanties relatives à la protection des données seraient attachées à la donnée elle-même et à son type et non à une base de données prédéfinie;
- afin d'assurer le respect du principe de limitation de la finalité, le propriétaire des données fournies déterminerait, dès le départ, la finalité de l'opération de traitement pour laquelle les données sont partagées avec Europol (contrôles croisés, analyse opérationnelle ou générale);
- les analystes d'Europol pourraient toujours consulter l'intégralité des informations aussi longtemps que nécessaire pour l'exécution de leurs tâches. Cependant, les partenaires d'Europol garderaient le droit d'imposer des restrictions d'accès et d'utilisation par des tiers.

## **4. ANALYSE D'IMPACT**

### **4.1. Option 1: scénario de référence / stricte mise en conformité d'Europol avec les exigences du traité de Lisbonne**

**Renforcer la sécurité dans l'UE (0):** Europol aurait toujours une vue fragmentée de la criminalité dans l'UE. L'assistance prêtée aux États membres serait insuffisante.

**Protection des données à caractère personnel (0):** aucune incidence sur la protection des données à caractère personnel, aucune incidence positive indirecte sur le droit à la vie privée.

**Coûts (0):** pas de nouveaux coûts par rapport au statu quo

## **Option 2: nouvelles modifications législatives par l'adoption du règlement Europol**

### *4.1.1. Incidences des sous-options de l'option A*

#### 4.1.1.1. A.1 Renforcement des obligations et introduction d'incitations supplémentaires (A1)

**Renforcement de la sécurité dans l'UE (+++):** incidence positive sur les carences et hausse du volume et de la qualité des informations transmises par les États membres.

Les États membres, en se concentrant sur les objectifs du cycle politique de l'UE et en partageant les informations qu'ils échangent au niveau bilatéral, permettraient à Europol de recueillir davantage de données sur les menaces les plus graves.

Le contrôle des résultats des unités nationales Europol et la fourniture d'informations par chaque État membre créeraient une pression mutuelle qui encouragerait les bonnes pratiques, y compris quant à la manière d'organiser efficacement les unités nationales, d'élever le niveau de sensibilisation et de renforcer la coopération entre les unités nationales et les services répressifs nationaux.

Le soutien financier aux enquêtes transnationales encouragerait les États membres à associer davantage Europol.

Plusieurs opérations réussies de lutte contre le faux-monnayage l'ont montré.

**Protection des données à caractère personnel (0):** aucune incidence par rapport au scénario de référence.

#### **Coûts (--):**

Pour le budget de l'UE:

- frais afférents à 6 membres de personnel affectés à la gestion d'un plus grand volume de données provenant des États membres;
- soutien financier aux enquêtes des États membres en plus des enquêtes relatives au faux-monnayage de l'euro, pour un montant total annuel de 800 000 EUR (compensé par la suppression de certaines activités du conseil d'administration d'Europol).

Pour les budgets nationaux:

- pas de frais matériels;
- coûts supportés par les États membres pour dispenser une formation ponctuelle aux agents des services répressifs chargés des affaires de grande criminalité transfrontière: 600 000 EUR ou 3 000 000 EUR ou 6 000 000 EUR;
- au cas par cas, réorganisation possible des unités nationales Europol.

Avantages: gain d'efficacité de la lutte contre la criminalité transfrontière grave, plusieurs millions d'euros entre 2015 et 2020

#### 4.1.1.2. Octroi à Europol de l'accès aux bases de données des services répressifs des États membres (A2)

**Renforcer la sécurité dans l'UE (+++):** cette option permettrait de résoudre les problèmes dus à l'insuffisance des connaissances, à l'inefficacité des unités nationales Europol et au

faible niveau de sensibilisation des États membres. Ces derniers conserveraient la maîtrise de leurs données, puisque leur autorisation serait nécessaire pour les transférer.

Europol, disposant de davantage d'informations plus pertinentes, serait en mesure de proposer des produits de meilleure qualité aux États membres.

**Protection des données à caractère personnel (0)** Aucune incidence. L'accès se ferait au moyen d'un système de concordance/non-concordance. Europol, pour pouvoir recevoir le contenu des informations, devrait en faire la demande à l'État membre qui, avant de les transmettre, mettrait en place toutes les garanties concernant la protection des données.

#### **Coûts (--):**

Pour le budget de l'UE:

- (1) investissement unique de 1 780 000 EUR;
- (2) investissements annuels récurrents de 1 460 000 EUR.

Coûts pour les budgets des États membres:

- investissement unique de 660 000 EUR pour l'adaptation de leurs systèmes informatiques et la connexion au système de retransmission;
- investissements annuels récurrents de 1 200 000 EUR;
- au cas par cas, frais possibles pour 1 ou 2 membres de personnel supplémentaires.

#### *4.1.2. Incidences de l'option B*

##### *4.1.2.1. Fusion des deux fichiers AWF en un seul (B1)*

**Renforcement de la sécurité dans l'UE (++):** potentiellement, cette option permettrait d'identifier plus rapidement les tendances et les pratiques des groupes criminels à l'origine également d'actes terroristes et les liens entre ces groupes.

Grâce à l'extension, tant aux formes graves de criminalité qu'aux actes terroristes, de la couverture par un fichier AWF, les analystes d'Europol seraient en mesure de visualiser tous les liens entre les informations versées au fichier AWF fusionné. Il resterait impossible de mettre en relation les données stockées respectivement dans le système d'information Europol et dans le fichier AWF. Les données continueraient d'être stockées à plusieurs endroits.

**Protection des données à caractère personnel (0):** il n'y aurait aucune incidence sur la protection des données à caractère personnel par rapport au scénario de référence, cette option constituant un simple prolongement du système actuel.

**Coûts (0):** les coûts entraînés seraient minimales car les deux fichiers AWF à fusionner font appel aux mêmes solutions technologiques. Ils pourraient être portés au budget informatique d'Europol. Les investissements et travaux de consultation nécessaires ont été réalisés lors de la préparation de la fusion récente des 23 fichiers AWF en deux fichiers, ce qui permettrait de réutiliser les résultats.

##### *4.1.2.2 Nouvel environnement de traitement (B2)*

**Renforcement de la sécurité dans l'UE (+++):** les analystes d'Europol seraient en mesure d'établir des liens entre toutes les données dont ils auraient besoin, et d'analyser ces dernières. Ainsi, Europol pourrait relier tous les aspects de la lutte contre la criminalité organisée et contre le terrorisme. Grâce à un environnement de traitement unique, l'agence serait plus à même d'identifier, d'analyser et de définir les structures reliant les groupes criminels organisés et les réseaux terroristes, par exemple en utilisant les indices relatifs au financement.

**Incidences sur la protection des données à caractère personnel (0):** le même niveau de protection des données que dans le scénario de référence s'appliquerait, au minimum.

**Incidence sur les coûts (0):** cette option n'entraînerait pas de dépenses supplémentaires immédiates par rapport au scénario de référence.

## 5. OPTION PRIVILÉGIÉE

L'option privilégiée serait l'option 2 (nouvelles modifications législatives), avec ses sous-options A1 et B2.

- Grâce aux incitations et au renforcement de l'obligation de fournir des informations, la situation serait plus claire pour les États membres, qui seraient plus enclins à communiquer des données.
- Les nouvelles règles relatives à la gestion des données permettraient aux analystes d'Europol d'avoir accès à toutes les informations dont ils auraient besoin, d'établir des liens entre celles-ci et d'identifier les tendances et pratiques criminelles. Europol serait en mesure de fournir des produits présentant un plus grand intérêt et un caractère plus actuel afin d'aider les États membres. Les données ne seraient plus stockées à plusieurs endroits.

En ce qui concerne les coûts:

- l'aide financière apportée par Europol pour les enquêtes des États membres devrait atteindre 800 000 EUR par an pour parvenir à une masse critique de financement. Ces fonds seraient dégagés grâce à une redéfinition des priorités budgétaires d'Europol;
- pour mettre en œuvre cette réforme, Europol aurait besoin de 6 ETP chargés de gérer un plus grand volume d'informations fournies par les États membres. Trois membres du personnel seraient redéployés: les trois autres devraient être recrutés. Les frais totaux de personnel s'élèveraient donc à 1 770 000 EUR sur la période 2015-2020. Toutefois, environ deux tiers de ces frais seraient compensés par les économies résultant de la fusion du CEPOL et d'Europol;
- les nouvelles règles de gestion des données n'entraîneraient pas de coûts immédiats.