

Bruxelles, le 20.12.2017
COM(2017) 799 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Turquie sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités turques compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA RECOMMANDATION

Dans un monde globalisé où les formes graves de criminalité et le terrorisme présentent un caractère transnational et polyvalent croissant, les autorités répressives devraient être parfaitement équipées pour coopérer avec des partenaires extérieurs afin d'assurer la sécurité de leur population. Europol devrait, dès lors, être en mesure d'échanger des données à caractère personnel avec les autorités répressives de pays tiers dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

Depuis l'entrée en application, le 1^{er} mai 2017, du règlement 2016/794¹ et en vertu du traité, la Commission est chargée, au nom de l'Union, de négocier des accords internationaux avec des pays tiers en vue de l'échange de données à caractère personnel avec Europol. Dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de ses missions, Europol peut établir et entretenir des relations de coopération avec des partenaires extérieurs au moyen d'arrangements de travail et d'arrangements administratifs qui ne sauraient, en soi, servir de base juridique à l'échange de données à caractère personnel.

Compte tenu de la stratégie politique exposée dans le programme européen en matière de sécurité², les conclusions du Conseil³ et la stratégie globale⁴, des besoins opérationnels des autorités répressives dans l'ensemble de l'UE et des bénéfices potentiels d'une coopération plus étroite dans ce domaine, la Commission considère qu'il est nécessaire d'entamer des négociations à brève échéance avec les huit pays désignés dans le 11^e rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective⁵.

La Commission a effectué son évaluation des pays prioritaires compte tenu des besoins opérationnels d'Europol. La stratégie d'Europol pour 2016-2020 désigne la région méditerranéenne comme prioritaire aux fins de partenariats renforcés⁶. La stratégie extérieure d'Europol pour 2017-2020 souligne également la nécessité, pour Europol et la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA), de coopérer plus étroitement en raison de la menace terroriste actuelle et des problèmes liés aux migrations⁷.

La présente recommandation porte plus précisément sur les négociations avec la Turquie, bien qu'il faille envisager la coopération avec n'importe quel pays de la région dans le contexte de la région prise dans son ensemble. L'instabilité qui règne actuellement dans cette région, notamment la situation en Syrie et en Iraq, fait peser sur la sécurité de l'UE une importante menace à long terme à laquelle il convient de réagir d'urgence. Cela concerne tant la lutte efficace contre le terrorisme et la criminalité organisée qui s'y rapporte⁸ que les problèmes rencontrés liés aux migrations, tels que l'aide à l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains. La Turquie a également témoigné de son intérêt à coopérer en matière de lutte

¹ Règlement (UE) 2016/794 du 11 mai 2016, JO L 135 du 24.5.2016, p. 53.

² COM(2015) 185 final.

³ Document 10384/17 du Conseil du 19 juin 2017.

⁴ *Vision partagée, action commune: une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, <http://europa.eu/globalstrategy/fr>

⁵ COM(2017) 608 final.

⁶ Stratégie d'Europol pour 2016-2020, adoptée le 1^{er} décembre 2015 par le conseil d'administration d'Europol, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020>

⁷ Stratégie extérieure d'Europol pour 2017-2020, adoptée le 13 décembre 2016 par le conseil d'administration d'Europol, EDOC#865852v3.

⁸ Selon Europol, parmi les infractions pertinentes liées à la criminalité organisée perpétrées dans la région figurent le trafic d'armes à feu, le trafic de stupéfiants, la criminalité financière, dont le blanchiment de capitaux, et la cybercriminalité.

antiterroriste avec les services répressifs de l'UE, notamment en ce qui concerne les formations conjointes organisées par le CEPOL. La coopération avec les autorités répressives locales est cruciale pour venir à bout de ces problèmes.

La coopération qu'Europol mène actuellement avec la Turquie repose sur un accord de coopération stratégique conclu en 2004⁹. Cet accord facilite la coopération par l'échange d'informations stratégiques et techniques d'intérêt mutuel¹⁰, l'échange d'expériences dans le domaine répressif, l'échange de législations, de manuels, de littérature technique et d'autres documents à l'intention des services répressifs et la formation. Par le plan d'action commun UE-Turquie de novembre 2015, les deux parties sont convenues d'intensifier davantage la coopération avec Europol par le déploiement d'un officier de liaison turc. Le 21 mars 2016, Europol et la Turquie ont signé un accord de liaison permettant une coopération renforcée. En conséquence, un officier de liaison représentant la police nationale turque a été détaché auprès d'Europol en mai 2016, ce qui s'est traduit par des évolutions et prises de contact positives. Toutefois, ces accords n'autorisent pas l'échange de données concernant une personne physique identifiée ou des personnes physiques identifiables¹¹.

Contexte politique

La Turquie est un partenaire essentiel pour l'Union européenne. Depuis 1964, année de la conclusion d'un accord d'association avec la CEE, la coopération avec la Turquie s'est accrue. En décembre 1999, le Conseil européen a accordé à la Turquie le statut de pays candidat puis des négociations d'adhésion ont été lancées en octobre 2005. L'approfondissement de la coopération avec Europol présente un intérêt dans le contexte du respect de tous les critères restants prévus par la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas¹². Lors du sommet UE-Turquie du 29 novembre 2015, il a été convenu d'élargir et d'intensifier le dialogue politique dans tous les domaines, dont la politique étrangère et de sécurité, les migrations et la lutte contre le terrorisme.

La Turquie et l'UE ont réaffirmé leur détermination à lutter contre la menace que constituent Daech et les combattants terroristes étrangers, et contre celle que le PKK, désigné comme organisation terroriste par l'UE, a représenté et continue de représenter. Lors du dialogue UE-Turquie sur la lutte contre le terrorisme de juin 2016, les deux parties sont convenues d'examiner les moyens de renforcer la collaboration en matière de partage d'informations, la coopération policière et judiciaire, y compris dans le domaine des expulsions liées au terrorisme et du financement du terrorisme. Elles ont rappelé leur intérêt à renforcer la collaboration en matière de partage d'informations lors du dialogue UE-Turquie sur la lutte contre le terrorisme de novembre 2017; il est ainsi prévu d'organiser, au siège d'Europol, un

⁹ Accord de coopération entre Europol et la République de Turquie, 28.7.2004, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/agreement_on_cooperation_between_the_european_police_office_and_the_republic_of_turkey.pdf.

¹⁰ La Turquie apporte une contribution régulière au rapport d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe (TE-SAT).

¹¹ La Turquie peut envoyer des données mais pas en recevoir. Si la transmission indirecte par l'intermédiaire d'Interpol est un canal utile, elle ne constitue pas la solution la plus efficace ni la plus rapide pour remédier aux cas exigeant une réaction immédiate.

¹² Le 16 décembre 2013, l'Union européenne a lancé le dialogue sur la libéralisation du régime des visas avec la Turquie. Ce dialogue repose sur une feuille de route énonçant les conditions que ce pays doit remplir pour qu'il puisse être inscrit sur la liste des pays dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa. Selon le septième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, présenté en septembre 2017 par la Commission, la Turquie devait encore satisfaire à sept des 72 critères prévus.

séminaire à haut niveau sur la coopération en matière de lutte antiterroriste et sur le trafic d'armes.

La Turquie et l'UE ont également réaffirmé leur engagement à unir leurs efforts pour promouvoir l'action de la communauté internationale, dans des enceintes telles que le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, la coalition internationale de lutte contre l'EI/Daech et le Groupe d'action financière (GAFI)¹³.

La coopération dans le domaine des migrations a été renforcée sur la base d'un plan d'action commun activé lors du sommet UE-Turquie du 29 novembre 2015 et à la suite de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, en vue de mettre fin à la migration irrégulière vers l'UE en provenance de la Turquie, dans le strict respect des normes internationales et de l'UE. La déclaration UE-Turquie produit des résultats tangibles, malgré des circonstances difficiles. Ainsi, le nombre de franchissements irréguliers de la frontière depuis l'activation de la déclaration se maintient en forte baisse et les pertes en vies humaines ont été endiguées.

Besoins opérationnels

Compte tenu des données figurant dans la SOCTA 2017¹⁴ et dans le rapport TE-SAT 2017¹⁵, des discussions susmentionnées ainsi que, notamment, des connaissances des experts internes d'Europol, la coopération avec la Turquie est indispensable en particulier pour lutter contre les phénomènes criminels suivants.

Le terrorisme: les attentats terroristes récemment perpétrés illustrent la menace terroriste à laquelle la Turquie et l'UE sont confrontées. Le terrorisme islamiste, incarné notamment par Daech mais aussi par al-Qaïda, constitue une menace commune. En ce qui concerne les combattants terroristes étrangers originaires d'Europe, la Turquie est le principal pays par lequel transitent ces combattants pour se rendre en Syrie et en Iraq et en revenir. La Turquie et l'UE ont toutes deux réaffirmé leur engagement à endiguer le flux de ces combattants. Si les autorités turques ont déployé des efforts considérables à cet égard, elles ont souligné l'importance de recevoir des informations préalables sur les voyageurs soupçonnés d'être de tels combattants. Des incidents récents ont également montré qu'un échange d'informations insuffisant, tardif ou non coordonné pouvait permettre à des voyageurs arrêtés de rentrer en Europe sans être repérés.

Par ailleurs, si le PKK est considéré comme représentant une faible menace pour l'Europe, l'UE reconnaît la gravité de la menace qu'il fait peser sur la Turquie. Aussi le PKK est-il désigné comme organisation terroriste par l'UE.

L'échange d'informations opérationnelles appuiera les actions conjointes menées pour lutter contre cette menace terroriste, y compris pour s'attaquer aux activités de collecte de fonds, de propagande et de recrutement dans l'UE.

Le trafic de migrants: les passeurs se servent de la Turquie pour faire passer en Europe des migrants originaires d'Asie, d'Afrique et du Moyen-Orient. Les migrants en situation irrégulière entrent en Turquie en franchissant les frontières terrestres orientales de ce pays avec l'Iran, l'Iraq et la Syrie, ainsi que les frontières aériennes, notamment en transitant par l'aéroport d'Istanbul. La ville même d'Istanbul fonctionne comme une plateforme pour les migrants en situation irrégulière avant qu'ils ne se rendent soit vers les frontières terrestres avec la Bulgarie et la Grèce, soit vers la façade égéenne.

¹³ Communiqué de presse concernant le dialogue UE-Turquie sur la lutte contre le terrorisme, 8 juin 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5017/node/5017_fr.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>

¹⁵ <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2017.pdf>

Depuis la déclaration UE-Turquie adoptée le 18 mars 2016, le nombre de franchissements irréguliers de la frontière entre la Turquie et la Grèce a considérablement reculé avant de se stabiliser à la baisse. Toutefois, malgré les opérations de patrouille menées par les autorités turques le long des côtes, sur terre et dans la région des aéroports, et l'interception systématique des migrants en situation irrégulière, les réseaux de passeurs organisés poursuivent leurs agissements. Ces réseaux modifient en permanence leurs modes opératoires et diversifient davantage les itinéraires empruntés.

Les services turcs fournissent d'importants efforts pour démanteler des groupes criminels et prennent des mesures efficaces contre des navires utilisés par des passeurs, grâce aux informations transmises par des États membres de l'UE. Toutefois, il est manifestement impératif de renforcer davantage les capacités d'enquête et de poursuite ainsi que la coopération opérationnelle avec les États membres de l'UE.

Malgré des améliorations apportées dans l'instauration d'un cadre de lutte contre la traite des êtres humains, la pression migratoire exacerbe les difficultés rencontrées dans ce domaine.

Le trafic de stupéfiants: la Turquie est depuis longtemps un pays de transit important pour le trafic de stupéfiants. Les trafics d'héroïne, d'opium et de cocaïne transitent généralement par ce territoire à destination des marchés européens, tandis que les métamphétamines et les stimulants de type amphétamine font l'objet d'un trafic vers les marchés du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud-Est. D'importantes quantités d'opiacés et de haschisch continuent d'être saisies en Turquie.

Le trafic d'armes à feu: les taux de criminalité et le trafic d'armes en provenance de la Syrie représentent un danger potentiel pour l'UE. Cela fait peser une menace sur la sécurité à court et à long termes. La coopération avec la Turquie constitue, dès lors, une priorité stratégique, tant pour ralentir le flux d'armes à feu illicites vers les pays voisins que pour en empêcher le trafic vers l'UE.

La lutte contre le financement du terrorisme / le blanchiment de capitaux: en 2014, le GAFI a mis en évidence les bénéfiques potentiels de la coopération en matière de lutte contre le financement du terrorisme, s'appuyant sur des instruments particuliers d'Europol ainsi que sur les progrès notables accomplis par la Turquie dans ce domaine.

La Turquie est un grand centre financier régional, notamment pour l'Asie centrale et le Caucase, le Moyen-Orient et l'Europe orientale. La rapide croissance économique de la Turquie sur les 15 dernières années, combinée à ses relations commerciales et à sa proximité géographique avec des zones d'instabilité déchirées par des conflits, telles que l'Iraq, la Syrie et la Crimée, rendent la Turquie vulnérable aux risques de blanchiment de capitaux.

La contrefaçon de marchandises: la Turquie est une source et un point de transbordement de premier plan de marchandises de contrefaçon, notamment à destination de l'UE.

Parmi d'autres sources importantes de financement de la criminalité organisée figurent notamment la fraude aux droits d'accise et la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant (fraude MTIC) ainsi que la criminalité environnementale.

2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA RECOMMANDATION

Le règlement (UE) 2016/794 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) établit un cadre juridique pour Europol et définit notamment ses objectifs, ses missions, son champ de compétence, les garanties relatives à la protection des données et les modes de coopération avec des partenaires extérieurs.

La présente recommandation est conforme aux dispositions du règlement Europol.

La présente recommandation a pour objectif d'obtenir du Conseil qu'il autorise la Commission à négocier le futur accord au nom de l'Union européenne. La base juridique permettant au Conseil d'autoriser l'ouverture des négociations est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Conformément à l'article 218 du TFUE, la Commission est désignée comme négociateur de l'Union pour l'accord entre l'Union européenne et la Turquie sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités turques compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme.

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Turquie sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités turques compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil¹⁶, adopté le 11 mai 2016, est applicable depuis le 1^{er} mai 2017.
- (2) Ce règlement, notamment son article 25, énonce les règles applicables au transfert de données à caractère personnel de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) vers des pays tiers et à des organisations internationales. Europol peut transférer des données à caractère personnel à une autorité d'un pays tiers sur le fondement d'un accord international conclu entre l'Union et le pays tiers, en vertu de l'article 218 du TFUE, offrant des garanties suffisantes au regard de la protection de la vie privée et des libertés et des droits fondamentaux des personnes.
- (3) Il y a lieu d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un tel accord entre l'Union européenne et la République de Turquie.
- (4) L'accord devrait respecter les droits fondamentaux et observer les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, reconnus respectivement à l'article 7, à l'article 8 et à l'article 47 de la charte. Il convient que l'accord soit appliqué conformément à ces droits et principes,

¹⁶ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI (JO L 135 du 24.5.2016, p. 53).

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, un accord entre l'Union européenne et la République de Turquie sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités turques compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme.

Article 2

Les directives de négociation figurent à l'annexe.

Article 3

Les négociations sont conduites en concertation avec [nom du comité spécial, à insérer par le Conseil].

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*