

Bruxelles, le 9.12.2020
SWD(2020) 544 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation

{COM(2020) 796 final} - {SEC(2020) 545 final} - {SWD(2020) 543 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact d'une proposition visant à renforcer le mandat d'Europol [révision ciblée du règlement (UE) 2016/794].

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème abordé?

La situation en matière de sécurité ne cesse de changer en Europe, **sous l'influence de menaces qui évoluent et deviennent de plus en plus complexes**. Les criminels **exploitent les avantages offerts par la transformation numérique et les nouvelles technologies**, notamment l'interconnectivité et le flou qui caractérise désormais les frontières entre le monde réel et le monde numérique. À cela s'ajoute la crise de la COVID-19, puisque les criminels ont rapidement saisi les opportunités d'exploiter la crise en adaptant leurs modes opératoires ou en développant de nouvelles activités criminelles. Ces menaces dépassent les frontières, en couvrant des formes de criminalité diverses, qu'elles facilitent. L'action au niveau national n'étant pas suffisante pour répondre à ces problèmes de sécurité transnationaux, les services répressifs des États membres ont de plus en plus eu recours au soutien et à l'expertise offerts par Europol, l'Agence de l'UE pour la coopération des services répressifs, afin de lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme. Le **nouveau contexte de menace modifie le type de soutien dont les États membres ont besoin et qu'ils attendent d'Europol** afin d'assurer la sécurité de leurs citoyens, évolution qui n'était pas prévisible au moment où les colégislateurs ont négocié l'actuel mandat d'Europol qui est entré en vigueur en 2016 [règlement (UE) 2016/794 relatif à Europol].

Il existe notamment **trois problèmes fondamentaux** qui se rapportent tous à l'évolution des menaces pour la sécurité et à leur incidence sur les besoins opérationnels des États membres pour répondre efficacement à ces menaces:

- 1) l'absence de coopération efficace entre les parties privées et les services répressifs afin de lutter contre l'abus des services transfrontières par les criminels;
- 2) le défi que représentent les mégadonnées pour les services répressifs;
- 3) les lacunes en matière de recherche et d'innovation concernant l'action répressive.

Il s'agit là de **problèmes majeurs**, compte tenu de leur incidence sur la sécurité, comme l'illustrent les appels insistants à l'action lancés par les colégislateurs. Ils imposent des **choix stratégiques importants**, nécessitant une évaluation approfondie des sources des problèmes, des objectifs s'y rapportant, des options stratégiques disponibles et de leur incidence.

Quels objectifs cette initiative devrait-elle atteindre?

En réponse aux besoins opérationnels pressants et aux appels des colégislateurs en faveur d'un soutien renforcé d'Europol, la Commission a annoncé, dans son programme de travail pour 2020, une initiative législative visant à *«renforce[r] [...] le mandat d'Europol afin d'intensifier la coopération policière opérationnelle»*. Il s'agit d'une action clé de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité adoptée en juillet 2020. Conformément à l'appel lancé dans les orientations politiques selon lequel *«[a]ucun aspect ne doit être négligé lorsqu'il s'agit de protéger nos concitoyens»*, l'initiative devrait renforcer Europol afin d'aider les États membres à assurer la sécurité de leurs citoyens.

Afin de répondre aux trois grands problèmes recensés, l'initiative vise à atteindre les **objectifs** suivants:

- 1) Objectif I: permettre une **coopération effective entre les parties privées et les services répressifs** afin de lutter contre l'abus des services transfrontières par les criminels.
- 2) Objectif II: permettre aux services répressifs d'**analyser des ensembles de données vastes et complexes afin de détecter les liens transfrontières**, dans le strict respect des droits fondamentaux.
- 3) Objectif III: permettre aux États membres d'**utiliser les nouvelles technologies à des fins répressives**.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

Les formes graves de criminalité et le terrorisme présentent un caractère transnational. Une action menée au niveau national ne peut donc y répondre efficacement à elle seule. C'est pourquoi les États membres ont choisi de travailler ensemble, dans le cadre de l'Union européenne, afin de faire face aux menaces que représentent les formes graves de criminalité et le terrorisme. Par ailleurs, l'évolution des menaces pour la sécurité, stimulée par la manière dont les criminels exploitent les avantages offerts par la transformation numérique et les nouvelles technologies, impose également de soutenir efficacement, au niveau de l'UE, les travaux des services répressifs nationaux. Une action de l'UE constitue un moyen efficace et efficient de renforcer le soutien apporté aux États membres pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme afin de s'adapter à l'évolution de ces menaces.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

Plusieurs options stratégiques législatives et non législatives ont été envisagées. À la suite d'une présélection lors de laquelle certaines options ont dû être écartées, **les options stratégiques suivantes ont été examinées en détail**:

- I. Options stratégiques relatives à l'objectif I: coopération effective entre les parties privées et les services répressifs
 - Option stratégique 1: permettre à Europol de traiter les données qu'elle reçoit directement de parties privées
 - Option stratégique 2: permettre à Europol d'échanger des données à caractère personnel avec des parties privées afin d'établir la compétence
 - Option stratégique 3: permettre à Europol d'interroger directement des bases de données gérées par des parties privées
- II. Options stratégiques relatives à l'objectif II: analyser des ensembles de données vastes et complexes afin de détecter les liens transfrontières
 - Option stratégique 4: permettre à Europol d'analyser des ensembles de données vastes et complexes
 - Option stratégique 5: introduire une nouvelle catégorie de personnes concernées (personnes non liées à une infraction) dont les données peuvent être traitées par Europol
- III. Options stratégiques relatives à l'objectif III: utilisation de nouvelles technologies à des fins répressives
 - Option stratégique 6: réglementer le soutien apporté par Europol au programme de recherche de l'UE en matière de sécurité, le laboratoire de l'innovation au sein d'Europol et le soutien apporté par Europol au pôle d'innovation de l'UE
 - Option stratégique 7: permettre à Europol de traiter des données à caractère personnel à des fins d'innovation dans des domaines pertinents pour son soutien aux services répressifs

À la suite d'une analyse détaillée de l'impact de toutes les options stratégiques, **l'ensemble des options stratégiques privilégiées** se compose de l'option stratégique 2, de l'option stratégique 4 et de l'option stratégique 7.

Qui soutient quelle option?

De manière générale, les parties intéressées sont favorables au renforcement du mandat juridique d'Europol afin de lui permettre d'aider les États membres à prévenir et à combattre les formes graves de criminalité et le terrorisme. Les États membres se sont expressément prononcés en faveur des options stratégiques privilégiées dans différentes formations du Conseil ainsi que dans une déclaration publiée en octobre 2020 par les ministres des affaires intérieures de l'UE («*Ten points on the Future of Europol*» ou «*Dix points pour l'avenir d'Europol*»). Dans le même temps, les États membres sont conscients de l'importance de préserver leur souveraineté nationale dans le domaine de l'action répressive, d'un point de vue opérationnel et procédural. Le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'un rôle renforcé pour Europol, tout en rappelant, dans une résolution de juillet 2020, qu'«*un mandat renforcé appelle la mise en place d'un contrôle parlementaire adéquat*». Le Parlement européen devrait réclamer une justification détaillée de la nécessité de toute nouvelle capacité de

traitement des données au sein d'Europol, ainsi que de solides garanties en ce qui concerne la protection des données. De fait, les discussions menées avec toutes les parties intéressées ont montré l'importance de prévoir des garanties appropriées en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux, et notamment du droit à la protection des données à caractère personnel.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages des options privilégiées (le cas échéant, sinon des options principales)?

L'ensemble des options stratégiques privilégiées (option stratégique 2, option stratégique 4 et option stratégique 7) **répondrait efficacement aux problèmes recensés** et fournirait à Europol des **outils et des capacités solides** pour accroître son soutien aux États membres dans la lutte contre les menaces émergentes, dans le strict **respect des droits fondamentaux**.

Sur le plan social et économique, les **bénéficiaires ultimes de toutes les options privilégiées sont les citoyens**, qui profiteront directement et indirectement d'une diminution des taux de criminalité, des préjudices économiques et des coûts liés à la sécurité. Sur le plan de l'efficacité, les **principaux bénéficiaires sont les services répressifs nationaux**. Les options privilégiées devraient produire d'**importantes économies d'échelle** au niveau de l'UE, en permettant de confier à Europol des missions qui peuvent être effectuées plus efficacement à l'échelle de l'UE qu'à l'échelle nationale. Les options stratégiques privilégiées apportent des solutions efficaces à des problèmes dont la résolution coûterait plus cher s'il fallait utiliser 27 solutions nationales différentes, ou à des problèmes impossibles à traiter au niveau national en raison de leur caractère transnational.

Quels sont les coûts des options privilégiées (le cas échéant, sinon des options principales)?

Les options stratégiques privilégiées entraînent essentiellement une augmentation des coûts au niveau de l'UE, puisqu'elles transfèrent du niveau national vers Europol des missions qui peuvent être effectuées plus efficacement à l'échelle de l'UE. À ce stade, il est difficile de quantifier précisément le coût de certaines de ces options stratégiques, notamment en raison de la complexité du développement des infrastructures et systèmes informatiques proposés. Selon les estimations, un budget supplémentaire d'environ 120 à 150 millions d'EUR et approximativement 150 postes supplémentaires seraient nécessaires pour l'ensemble de la période du CFP afin de faire en sorte qu'Europol dispose des ressources nécessaires pour exécuter son mandat révisé. Dans la mesure où ces options stratégiques supposent des coûts supplémentaires au niveau national, ces coûts devraient être plus que compensés par les avantages des services supplémentaires que fournira Europol. Aucun coût supplémentaire significatif n'est à attendre pour les entreprises. Les options privilégiées ne contiennent pas d'obligations réglementaires pour les citoyens/les consommateurs et ne génèrent donc pas de coûts supplémentaires pour ces parties intéressées.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?

Les options stratégiques privilégiées ne devraient pas avoir d'incidence significative sur les entreprises. Seule l'option stratégique n° 2 (permettre à Europol d'échanger des données à caractère personnel avec des parties privées) aura des effets directs sur les entreprises. Dans le cadre de cette option, les entreprises consacreront des ressources supplémentaires à leurs échanges avec Europol, mais ces coûts seront compensés par d'importantes économies, puisqu'elles utiliseront moins de ressources pour déterminer elles-mêmes les autorités nationales compétentes et seront moins exposées aux risques de responsabilité lors des échanges de données avec Europol. En outre, les entreprises subiront moins d'atteintes à leur réputation dues à l'abus de leurs services transfrontières par des criminels.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les options stratégiques privilégiées ne devraient pas avoir d'incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales. S'il est vrai que les États membres consacreront des ressources supplémentaires à leur coopération avec Europol, ces coûts devraient être largement compensés par les économies réalisées grâce à l'amélioration des services qu'offrira Europol aux États membres.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Toutes les options stratégiques privilégiées fournissent à Europol de nouvelles bases juridiques pour le traitement de données à caractère personnel. Ces options stratégiques ont donc une incidence sur les droits fondamentaux, et notamment sur les droits à la protection des données à caractère personnel (article 8 de la charte) et au respect de la vie privée (article 7 de la charte). Afin de garantir le strict respect des droits fondamentaux, l'analyse d'impact a **pris systématiquement en considération de manière approfondie les droits fondamentaux**, au moyen d'une **évaluation détaillée des options stratégiques au regard des limitations de l'exercice des droits fondamentaux qu'elles entraînent**. Cette évaluation:

- décrit les options stratégiques écartées à un stade précoce en raison de leur incidence négative grave sur les droits fondamentaux;
- décrit une évaluation étape par étape de la nécessité et de la proportionnalité;
- décrit les options stratégiques écartées si une option moins intrusive mais tout aussi efficace est disponible; et
- fournit une liste complète des garanties détaillées à prévoir pour les options stratégiques nécessitant une limitation de l'exercice des droits fondamentaux, également en raison de l'absence d'option moins intrusive mais tout aussi efficace.

Les options stratégiques privilégiées sont donc **strictement limitées à ce qui est nécessaire et proportionné** et incluent les **garanties nécessaires**.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Le suivi et l'évaluation seront assurés dans une grande mesure par les mécanismes applicables prévus dans l'actuel règlement Europol, en particulier à l'article 68 de celui-ci (tous les cinq ans). Par ailleurs, les options stratégiques privilégiées devraient être accompagnées d'une disposition imposant une évaluation de leur incidence sur les droits fondamentaux deux ans après leur mise en application.