



Cellule d'analyse européenne

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
COM(2013)0173
adoptée par la Commission européenne le 27 mars 2013**

Synthèse: Avec cette proposition de règlement, la Commission européenne souhaite modifier Europol, tant sur la forme (nouvelle base juridique découlant du Traité de Lisbonne) que sur le fond. Par ailleurs, le CEPOL est supprimé, et ses activités sont reprises par Europol. Tout avis selon lequel la proposition ne serait pas conforme au principe de subsidiarité doit être transmis à la Commission européenne pour **le 25 juin 2013 au plus tard**.

Contexte

L'« Office européen de police » ou « Europol » a été créé en vertu de l'Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne¹.

Cette convention a été transposée en droit belge par la loi du 12 juin 1998².

En vertu de la décision du Conseil n° 2009/371/JAI du 20 septembre 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol) (ci-après dénommée la « décision Europol »³), qui abroge cette convention, Europol est, depuis le 1^{er} janvier 2010, une agence à part entière de l'UE.

Le Traité de Lisbonne est toutefois entré en vigueur le 1^{er} décembre 2010. Or le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule, dans son article 88.2, que « le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol » et que « ces règlements fixent également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux. » Cela signifie que la base juridique d'Europol doit être modifiée.

En vue de préparer cette modification, la Commission européenne a publié, le 17 décembre 2010, sa communication sur les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux

¹ Journal officiel C316 du 27 novembre 1995

² Moniteur belge du 16 septembre 1998

³ Journal officiel L121 du 15 mai 2009

(COM(2010)0776). Le 21 janvier 2011, les membres des commissions de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique ont reçu une fiche d'information relative à cette communication⁴. Le 16 février 2011, des représentants du gouvernement fédéral et de la Commission européenne ont été entendus à ce propos au sein du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes réuni conjointement avec la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre et la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat (DOC 53 1255/001)⁵. Le 22 mars 2011, le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes de la Chambre a adopté une recommandation (DOC 53 1339/001)⁶ dans laquelle il plaide notamment pour :

- une instance parlementaire au sein de laquelle se réunissent régulièrement des représentants des parlements nationaux et du parlement européen ;
- l'obligation pour Europol de transmettre à cette instance, de sa propre initiative ou à la demande de celle-ci, tous les documents pertinents, en particulier le programme de travail annuel ;
- une habilitation du président du Conseil d'administration d'Europol et le directeur d'Europol à fournir des explications à l'instance interparlementaire tant pendant la phase de préparation du programme de travail annuel que lors de l'exécution de l'évaluation *ex-post*;

Le 7 avril 2011, la Chambre a adopté cette recommandation par 110 voix et 11 abstentions⁷.

*

Le Collège européen de police (Cepol) ou Académie européenne de police a été créé en vertu de la Décision du Conseil 2000/820/JAI⁸ du 22 décembre 2000.

En janvier 2006, le Cepol a acquis le statut d'Agence européenne en vertu de la Décision du Conseil 2005/681/JAI du 20 septembre 2005 instituant le Collège européen de police (CEPOL) et abrogeant la décision 2000/820/JAI⁹ (ci-après : « la Décision Cepol »).

Teneur de la proposition

La proposition de règlement de la Commission européenne poursuit un double objectif.

D'une part, elle vise à réformer Europol (1) en mettant formellement la base juridique de l'agence en conformité avec le Traité de Lisbonne, (2) en faisant de cette agence un centre névralgique de l'échange d'informations entre les services répressifs des

⁴ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20100776/bechb.do?appLng=FR> (consulté en dernier lieu le 21 mai 2013)

⁵ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1255/53K1255001.pdf> (consulté en dernier lieu le 21 mai 2013)

⁶ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1339/53K1339001.pdf> (consulté en dernier lieu le 21 mai 2013)

⁷ <http://www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/53/ip029.pdf> - p. 29 (consulté en dernier lieu le 21 mai 2013)

⁸ Journal officiel L336 du 30 décembre 2000.

⁹ Journal officiel L256 du 1^{er} octobre 2005.

États membres, (3) en conférant de nouvelles responsabilités à l'agence, (4) en assurant un régime solide de protection des données et (5) en améliorant la gouvernance.

D'autre part, la décision Cepol est retirée, cette agence cessant d'exister. Ses missions en matière de formation des agents des services répressifs et de développement d'un programme de formation des services répressifs seront reprises par l'*Institut Europol*, un nouveau département d'Europol (voir également à ce sujet la « *Communication relative à la Création d'un programme européen de formation des services répressifs* » (COM(2013)0172) et notre fiche d'information à ce sujet¹⁰).

Généralités

La proposition de règlement compte 79 articles répartis en 14 chapitres. Elle se fonde sur les articles 87.2.b) et 88 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Lors de l'analyse de cette proposition, il nous a paru plus intéressant de passer en revue les principales différences existant entre la proposition et les actuelles décisions Europol et Cepol 2009 que d'énumérer simplement les dispositions proposées.

Comparaison entre la Décision Europol et les articles proposés

Cette comparaison, qui présente un aperçu des principales différences entre la proposition de règlement et la Décision Europol, est jointe en annexe.

Comparaison entre la Décision Cepol et les articles proposés

L'Institut Europol est créé en vertu des articles 9 à 11 de la proposition de règlement. À cet égard, il est tout d'abord frappant de constater que ce ne sont plus exclusivement les agents dirigeants des services répressifs qui entrent en ligne de compte pour suivre ce type de formation (art. 9.1.). Alors que le Cepol avait clairement l'intention de fonctionner comme un réseau, le rôle de l'Institut Europol sera limité à tous les aspects de la formation (art. 9.1.), y compris la recherche (scientifique) en la matière (art. 11).

Par ailleurs, chaque membre suppléant remplace d'office le membre effectif au sein du Conseil d'administration d'Europol dès qu'il est question de formation (art. 13.3.).

Le comité scientifique de la formation est chargé de veiller à la qualité des activités de formation d'Europol (art. 20).

Enfin, la proposition prévoit la possibilité de subventions pour les membres du réseau d'instituts nationaux de formation (art. 63.2.).

Situation en Belgique

¹⁰ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20130172/bechb.do> (consulté en dernier lieu le 21 mai 2013).

Au sein de la police fédérale, la direction de la coopération policière internationale, une des directions qui dépendent directement du Commissaire général, assure les relations avec Europol.

La formation du personnel des services de police belges est régie conformément aux articles 142bis à 142quinquies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

En vertu de l'article 5 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) est chargé de l'évaluation de la menace.

En application des articles 44/1 à 44/11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, les données policières sont gérées par la Banque de données nationale générale qui a été créée au sein du commissariat général de la police fédérale.

Avis violation du principe de subsidiarité : éléments

Deux éléments possibles étayant le point de vue d'une éventuelle violation du principe de subsidiarité sont communiqués par la *Ausschuss für Fragen der Europäischen Union* (commission pour les Questions européennes) et la *Ausschuss für Innere Angelegenheiten* (commission de l'Intérieur) du *Bundesrat* allemand.

Le 27 mai 2013, ces commissions ont en effet conseillé au Bundesrat de constater que la proposition viole le principe de subsidiarité¹¹ dès lors que :

- l'article 87.2.b), TFUE, qui stipule que l'Union établit des mesures portant sur « un soutien à la formation de personnel, ainsi que la coopération relative à l'échange de personnel, aux équipements et à la recherche en criminalistique », ne peut être invoqué pour fonder le règlement, et
- la proposition viole également l'article 5.3. du Traité sur l'Union européenne en vertu duquel « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local* ».

En ce qui concerne ce premier point, les deux commissions concernées considèrent en effet que les dispositions proposées relatives à la formation des agents des services répressifs vont plus loin que ce que permet l'article en question.

En ce qui concerne leur deuxième objection, les commissions estiment que les dispositions proposées visent également à régler la formation purement nationale, alors que les États membres sont parfaitement en mesure de le faire eux-mêmes. Aucune information concrète n'est toutefois fournie à ce sujet. La seule référence à cet aspect se retrouve dans la communication relative à la création d'un programme européen de formation des services répressifs (COM(2013)0172), dans laquelle on

¹¹ http://www.bundesrat.de/cln_340/nm_8336/SharedDocs/Drucksachen/2013/0301-400/346-1-13.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/346-1-13.pdf (consulté en dernier lieu le 21 mai 2013).

peut lire, en page 4, que *"(l)a mise en œuvre du programme nécessitera un effort commun du réseau des centres nationaux de formation et des centres de formation des gardes-frontières et des douaniers"*.

L'assemblée plénière du *Bundesrat* se prononcera le 7 juin 2013.

*

L'article 6.4 en proposé impose par ailleurs un délai de réponse d'un mois si les autorités compétentes des États membres concernés décident de ne pas donner suite à une demande d'Europol visant à ouvrir une enquête pénale.

Cette disposition pourrait être interprétée comme une forme d'ingérence dans l'indépendance de la justice.

*

Un troisième élément d'infraction possible au principe de subsidiarité peut ressortir de la comparaison entre l'article 34 de la décision Europol, d'une part, et l'article 46 proposé, d'autre part.

En vertu de l'article 34, l'autorité de contrôle commune (dont fait partie un représentant de l'autorité de contrôle nationale) est compétente pour surveiller le stockage, le traitement et l'utilisation des données par Europol.

Il en découle que l'autorité de contrôle nationale a un droit de regard sur la manière dont Europol s'acquitte de son obligation de protéger de manière aussi adéquate que possible les données dont elle dispose.

En vertu de l'article 46 proposé, ce contrôle est repris par le contrôleur européen de la protection des données.

Cela signifie que le représentant de l'autorité de contrôle nationale n'a plus la possibilité de contrôler les opérations concernées.

*

Le point le plus problématique nous semble cependant être le rôle des parlements nationaux dans le contrôle parlementaire d'Europol.

Sur le plan du contenu, ce rôle nous semble être très réduit, certainement en comparaison avec la manière dont est organisé le système belge de contrôle externe des services de police. En effet:

- l'article 53.1. proposé stipule que *"le président du conseil d'administration et le directeur exécutif se présentent devant le Parlement européen, associé aux parlements nationaux, à leur demande, pour examiner des questions relatives à Europol (...)"*;

- en vertu de l'article 53.2. proposé, les parlements nationaux ne peuvent pas prendre d'initiatives propres à l'égard d'Europol;
- Europol ne doit présenter aux parlements nationaux que les documents terminés énumérés dans la proposition de règlement (articles 7.10., 14.1.(d), 15.1., 15.4., 53.3. et 62.6.).

À notre avis, ceci signifie :

- que les parlements nationaux n'ont le droit ni de recevoir en leur sein les dirigeants précités (ou d'autres) d'Europol, ni de rencontrer, dans le cadre du Parlement européen, d'autres responsables d'Europol que ceux-là ;
- que seuls des documents définitifs doivent être transmis, ce qui est tout à fait contraire au point 6 de la recommandation de la Chambre mentionnée plus haut, laquelle prévoit que « *le président du Conseil d'administration d'Europol et le directeur d'Europol doivent être habilités à fournir des explications à l'instance interparlementaire tant pendant la phase de préparation du programme de travail annuel que lors de l'exécution de l'évaluation ex-post* » (soulignement par nos soins)¹².;
- que la teneur de la mention « associé aux parlements nationaux » devra être clairement délimitée.

Un autre obstacle, à nos yeux, est que, les auditions visées à l'article 53.1 proposé ne peuvent avoir lieu que « *dans le respect des obligations de réserve et de confidentialité* ». Cela vaut également pour les documents transmis en vertu de l'article 53.3 proposé. Un tel scénario constituerait une entrave grave à la liberté d'expression parlementaire.

Autres problèmes

Lors de la réunion du 7 mai 2013 de la commission Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures du Parlement européen, l'argument de la Commission européenne selon lequel la fusion du CEPOL avec Europol entraînerait un effet de synergie important a été fortement mis en doute.

M. Agustín DÍAZ DE MERA GARCÍA CONSUEGRA, rapporteur de ce dossier au Parlement européen, a ainsi déclaré être opposé à la fusion, parce qu'il n'en percevait pas les avantages.

Au nom du conseil d'administration du Cepol, il a été indiqué que les activités de base des deux agences sont très différentes. Cela a été confirmé par le Dr Ferenc BÁNFI, directeur du Cepol, qui a précisé que pas moins de 70% des formations dispensées par son agence (par exemple, des formations en management) ne relèvent pas du mandat d'Europol.

Il a néanmoins été surprenant de constater que même M. Rob WAINWRIGHT, directeur d'Europol, émettait de réelles réserves. Il a en effet souligné qu'il était impossible de confier de nouvelles missions à Europol sans prévoir les moyens et la

¹² DOC 53 1339/001 – p. 5

marge nécessaires à cet effet et qu'Europol ne pouvait être détournée de ses missions principales.

Par suite de ces interventions, différents intervenants ont – notamment à la suite de la déclaration de M. WAINWRIGHT – dit craindre qu'au sein d'Europol, la formation devienne une matière de second ordre.

Une deuxième réaction a été qu'un certain nombre d'intervenants ont remis en cause l'argument des économies¹³.

Pour en savoir plus

Le texte de la proposition peut être consulté sur le site :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:NL:PDF>

Ce dossier fera l'objet d'un premier échange de vues au Conseil Justice et Affaires intérieures, le 7 juin 2013.

Un éventuel avis constatant que la proposition n'est pas conforme au principe de subsidiarité doit être transmis à la Commission européenne pour le **25 juin 2013 au plus tard**.

Rédaction: Carlos Demeyere – 31 mai 2013 – tél. 02/549.81.33 - carlos.demeyere@dekamer.be

¹³ elles sont estimées à 17,2 millions d'EUR sur la période 2015-2020, et à 14 équivalents temps plein (ETP) – COM(2013)0173 – p.11.

ANNEXE

COMPARAISON PROPOSITION DE RÈGLEMENT ↔ “DÉCISION EUROPOL”

	Proposition de règlement	Décision Europol
Ch. I - Dispositions générales	liste de définitions (<i>nouveau</i>) (art. 2)	/
	formes graves de criminalité (art. 3) ¹⁴	criminalité organisée
Ch. II - Missions (coopération)	possibilité de fournir un appui financier aux États membres (art. 4.1.(h))	un appui financier aux États membres n'est possible qu'en ce qui concerne le faux-monnayage de l'euro (art. 5.5.)
	possibilité de fournir une aide aux institutions de l'UE (<i>nouveau</i>) (art. 4.1.(j) et 4.2.)	/
	délai de réponse pour les autorités nationales lorsqu'elles ne donnent pas suite à une demande d'équipe commune d'enquête (<i>nouveau</i>) (art. 6.4.)	/
	obligations des États membres en cas de coopération définies de manière <i>top-down</i> (<i>nouveau</i>) (art. 7.1., 7.9. et 7.10.)	/
Ch. IV - Organisation - Conseil d'administration - Conseil exécutif	deux représentants de la Commission (art. 13.1.)	un seul représentant de la Commission
	président et vice-président : mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois (<i>nouveau</i>) (art. 16.2.)	président et vice-président sélectionnés par et au sein de la présidence en troïka (art. 37.2.)
	facultatif (<i>nouveau</i>) (art. 21 et 22)	/
Ch. V - traitement de l'information	sources et finalités en matière d'informations énumérées explicitement (<i>nouveau</i>) (art. 23.1. et 24)	/
	Modalités d'accès pour les États membres et Eurojust/Olaf (<i>nouveau</i>) (art. 26 et 27)	/
Ch. VI - relations avec les partenaires	possibilité de relations de coopération directes (art. 29.1.)	accords de coopération après approbation préalable du Conseil d'administration (institutions de l'UE) (art. 22.2.) ou du Conseil (tiers) (art. 23.2.)
Ch. VII - garanties relatives à la protection des données	évaluation des sources et des informations (<i>nouveau</i>) (art. 35.1. et 35.2.)	/
	examen par Europol de la nécessité de continuer à conserver les données (art. 37.2.)	examen par la partie qui fournit les données de la nécessité de continuer à les conserver (art. 20.1.)
	possibilité de verrouiller les données (<i>nouveau</i>) (art. 40.3.)	/
	contrôle préalable des nouveaux fichiers (<i>nouveau</i>) (art. 42)	/
	contrôle de toutes les étapes du traitement (art. 43)	uniquement contrôle de la transmission (art. 24.2.)
	définition explicite du délégué à la protection des données (art. 44)	définition du délégué à la protection des données dans le texte d'exécution (art. 28.5.)
Ch. VIII – voies de recours	contrôle par le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) (art. 46)	contrôle par l'autorité de contrôle nationale dans le cadre de l'autorité de contrôle commune (art. 33 et 34) ¹⁵
	possibilité d'introduire une réclamation auprès du CEPD (<i>nouveau</i>) (art. 49)	uniquement possibilité de recours auprès de l'autorité de contrôle nationale (art. 34)
	rôle de la Cour de justice de l'UE (<i>nouveau</i>) (art. 50 à 52)	/
Ch. IX – contrôle parlementaire	(<i>nouveau</i>) (art. 53 et 54)	/
Ch. X - personnel - dispositions générales - directeur - directeur adjoint	personnel = personnel de l'UE (55)	statut du personnel spécial (art. 57.1.)
	nommé par le conseil d'administration (art. 56.2.)	nommé par le Conseil de ministres (art. 38.1.)
	pour cinq ans (art. 56.3.)	pour quatre ans (art. 38.1.)
	quatre directeurs adjoints (art. 57)	trois directeurs adjoints (art. 38.2.)
Ch. XI – dispositions financières	/	/

¹⁴ Cette distinction n'est pas sans importance, comme en témoigne l'exemple de l'« affaire Bricet », qui a été cataloguée comme relevant de la criminalité grave, mais pas organisée, de sorte que les services européens n'ont pas pu intervenir en la matière.

¹⁵ L'autorité de contrôle commune est mieux connue sous le nom de *Joint Supervisory Body*, où la Belgique est représentée par la Commission de la protection de la vie privée.

Ch. XII - dispositions diverses	Europol établit ses propres règles relatives aux obligations de réserve et de confidentialité (art. 69)	l'obligation de réserve et de confidentialité est traitée en fonction du droit national (art. 41.4.)
	possibilité de contrôle par le médiateur européen (<i>nouveau</i>) (art. 71)	/
Ch. XIII et XIV - dispositions transitoires et finales	/	/



Europese Analysecel

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende het
Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking en opleiding op het gebied van
rechtshandhaving (Europol) en tot intrekking van Besluiten 2009/371/JBZ en
2005/681/JBZ
COM(2013)0173
aangenomen door de Europese Commissie op 27 maart 2013**

Executive Summary: Met dit voorstel van verordening wil de Europese Commissie Europol zowel vormelijk (nieuwe rechtsgrond ingevolge het Verdrag van Lissabon) als inhoudelijk aanpassen. Daarnaast wordt ook Cepol opgeheven en worden zijn activiteiten bij Europol ondergebracht. Een eventueel advies waarin wordt vastgesteld dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, dient **uiterlijk 25 juni 2013** aan te Europese Commissie te worden overgezonden.

Achtergrond

De “Europese Politiedienst” of “Europol” werd opgericht krachtens de Akte van de Raad van 26 juli 1995 tot vaststelling van de Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie¹.

Deze Overeenkomst werd in Belgisch recht omgezet bij wet van 12 juni 1998².

Vanaf 1 januari 2010 is Europol een volwaardig EU-agentschap krachtens het Besluit van de Raad 2009/371/JBZ van 20 september 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) (hierna: het Europol-Besluit)³ dat de bovengenoemde Overeenkomst intrekt.

Op 1 december 2010 trad echter het Verdrag van Lissabon in werking. In zijn artikel 88.2. stipuleert het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) dat “(h)et Europees Parlement en de Raad (...) volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Europol vast<stellen>” en dat “(b)ij deze verordeningen (...) tevens <wordt> bepaald op welke wijze de activiteiten van Europol door het Europees Parlement, tezamen met de nationale parlementen, worden gecontroleerd”. Dit betekent dat de rechtsgrond van Europol dient te worden aangepast.

Ter voorbereiding van deze wijziging publiceerde de Europese Commissie op 17 december 2010 haar mededeling betreffende de procedures voor het toezicht op de activiteiten van Europol door

¹ Publicatieblad C316 van 27 november 1995

² Belgisch Staatsblad van 16 september 1998

³ Publicatieblad L121 van 15 mei 2009

het Europees Parlement, in samenwerking met de nationale parlementen (COM(2010)0776). Op 21 januari 2011 ontvingen de leden van de commissies voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt een informatiefiche over deze mededeling⁴. Op 16 februari 2011 werden hierover vertegenwoordigers van de federale regering en van de Europese Commissie gehoord in het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden dat in gemeenschappelijke vergadering bijeen was met de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer en de commissie voor de Binnenlandse Zaken en Administratieve aangelegenheden van de Senaat (DOC 53 1255/001)⁵. Op 22 maart 2011 nam het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van de Kamer een aanbeveling aan (DOC 53 1339/001)⁶ waarin het pleit voor onder anderen:

- een interparlementaire instantie waarin vertegenwoordigers van de nationale parlementen en van het Europees Parlement elkaar op geregelde tijdstippen ontmoeten;
- de verplichting voor Europol om deze instantie uit eigen initiatief of op haar verzoek alle relevante documenten, inzonderheid het jaarlijks werkprogramma, voor te leggen;
- een machtiging van de voorzitter van de Raad van Bestuur en de directeur van Europol om zowel tijdens de fase van de voorbereiding van het jaarlijks werkprogramma als bij de uitvoering en de evaluatie *ex-post*, uitleg te verstrekken;

Op 7 april 2011 nam de Kamer deze aanbeveling aan met 110 stemmen en 11 onthoudingen⁷.

*

Het *European Police College*, of “Europese Politieacademie” (Cepol) werd opgericht krachtens het Besluit van de Raad 2000/820/JBZ⁸ van 22 december 2000.

In januari 2006 verwierf Cepol het statuut van Europees agentschap krachtens het besluit 2005/681/JBZ van de Raad van 20 september 2005 tot oprichting van de Europese Politieacademie (EPA) en tot intrekking van Besluit 2000/820/JBZ⁹ (hierna: “het Cepol-Besluit”).

Inhoud van het voorstel

De Europese Commissie wil met haar voorstel van verordening een dubbel doel bereiken.

Enerzijds beoogt zij Europol te hervormen door (1) de rechtsgrond van het agentschap formeel in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Lissabon, (2) van dit agentschap een knooppunt te maken voor informatie-uitwisseling tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten, (3) het agentschap nieuwe verantwoordelijkheden toe te kennen, (4) te zorgen voor een solide regeling voor gegevensbescherming en door (5) de bestuurswijze ervan te verbeteren.

⁴ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20100776/bechb.do?appLng=NL> (laatst geraadpleegd op 21 mei 2013)

⁵ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1255/53K1255001.pdf> (laatst geraadpleegd op 21 mei 2013)

⁶ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1339/53K1339001.pdf> (laatst geraadpleegd op 21 mei 2013)

⁷ <http://www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/53/ip029.pdf> - blz. 29 (laatst geraadpleegd op 21 mei 2013)

⁸ Publicatieblad L336 van 30 december 2000

⁹ Publicatieblad L256 van 1 oktober 2005

Anderzijds wordt het Cepol-Besluit ingetrokken waardoor dit agentschap zal ophouden te bestaan. Zijn taken inzake de opleiding van rechtshandhavingsambtenaren en de ontwikkeling van een opleidingsprogramma voor rechtshandhaving zullen worden overgenomen door *Europol Academy*, een nieuwe afdeling van Europol (zie hiervoor ook de “*Mededeling tot vaststelling van een Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving*” (COM(2013)0172) en onze informatiefiche daarover¹⁰.

Algemeen

Het voorstel van verordening omvat 79 artikelen die in 14 hoofdstukken onderverdeeld zijn. Het is gestoeld op de artikelen 87.2.b) en 88 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Bij de analyse van dit voorstel leek een overzicht van de voornaamste verschillen tussen wat voorgesteld wordt en de huidige Europol- en Cepol-Besluiten 2009 ons interessanter dan een loutere opsomming van de voorgestelde bepalingen.

Vergelijking tussen het Europol-Besluit en de ontworpen artikelen

Deze vergelijking, die een overzicht biedt van de voornaamste verschillen tussen het voorstel van verordening en het Europol-Besluit gaat als bijlage.

Vergelijking tussen het Cepol-Besluit en de ontworpen artikelen

De *Europol Academy* wordt ingericht krachtens de artikelen 9 tot 11 van het ontwerp van verordening. Hierbij valt in de eerste plaats op dat niet langer uitsluitend leidinggevende rechthandhavingsambtenaren voor een dergelijke opleiding in aanmerking komen (art. 9.1.). Terwijl Cepol duidelijk de intentie had om als een netwerk te fungeren, zal de rol van *Europol Academy* beperkt worden tot al de aspecten van de opleiding (art. 9.1.), het (wetenschappelijk) onderzoek daarnaar inbegrepen (art. 11).

Daarnaast vervangt elk plaatsvervangend lid in de Raad van Bestuur van Europol ambtshalve het effectief lid van zodra opleidingsaangelegenheden besproken worden (art. 13.3.).

Het wetenschappelijk comité voor opleidingsactiviteiten wordt aangesteld als waakhond voor de kwaliteit van de opleidingsactiviteiten van Europol (art. 20).

Ten slotte wordt de mogelijkheid van subsidies voor de leden van het netwerk van nationale opleidingsinstellingen in het vooruitzicht gesteld (art. 63.2.).

Toestand in België

¹⁰ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20130172/bechb.do> (laatst geraadpleegd op 21 mei 2013)

Binnen de federale politie onderhoudt de directie van de Internationale Politiesamenwerking, één van de directies die rechtstreeks onder de Commissaris-generaal ressorteren, de betrekkingen met Europol.

De opleiding van de Belgische rechthandhavingsambtenaren wordt geregeld krachtens de artikelen 142*bis* tot 142*quinqüies* van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Krachtens artikel 5 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging wordt het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (Ocad) belast met de met de evaluatie van de dreiging.

Met toepassing van de artikelen 44/1 tot 44/11 van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992 worden de politionele gegevens beheerd door de Algemene Nationale Gegevensbank die opgericht werd binnen het commissariaat-generaal van de federale politie.

Advies inbreuk subsidiariteit: elementen

Twee mogelijke elementen voor een eventuele inbreuk op het subsidiariteitsprincipe worden aangereikt door de *Ausschuss für Fragen der Europäischen Union* (commissie voor Europese Aangelegenheden) en de *Ausschuss für Innere Angelegenheiten* (commissie voor Interne Aangelegenheden) van de Duitse *Bundesrat*.

Op 27 mei 2013 adviseerden deze commissies de *Bundesrat* immers om vast te stellen dat het voorstel een inbreuk vormt op het subsidiariteitsbeginsel¹¹ omdat:

- VWEU, artikel 87.2.b), waarin gesteld wordt dat de Unie maatregelen neemt betreffende de *“steun voor de opleiding van personeel, alsmede samenwerking betreffende de uitwisseling van personeel, apparatuur en onderzoek op het gebied van criminalistiek”*, niet kan worden ingeroepen als rechtsgrond voor de verordening, en
- het voorstel ook artikel 5.3. van het Verdrag betreffende de Europese Unie schendt krachtens welk *“de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op<treedt> indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt”*.

Met betrekking tot dit eerste punt menen de beide betrokken commissies immers dat de ontworpen bepalingen inzake de opleiding van de rechthandhavingsambtenaren verder gaan dan wat het betrokken artikel toelaat.

Met betrekking tot hun tweede bezwaar zijn deze commissies van oordeel dat de ontworpen bepalingen ook de louter nationale opleiding beogen te regelen alhoewel de lidstaten perfect in staat zijn om dit zelf te doen. Daarvoor wordt echter geen concrete informatie aangebracht. De

¹¹ http://www.bundesrat.de/cln_340/nn_8336/SharedDocs/Drucksachen/2013/0301-400/346-1-13,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/346-1-13.pdf (laatst geraadpleegd op 21 mei 2013)

enige verwijzing in die zin hebben wij aangetroffen in de mededeling tot vaststelling van een Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving (COM(2013)0172) waarin op bladzijde 4 te lezen staat dat “(d)e uitvoering van het programma (..) een gezamenlijke inspanning <vereist> van het netwerk van nationale opleidingsinstellingen, de nationale grenswacht- en douaneacademies”.

De plenaire vergadering van de *Bundesrat* spreekt zich uit op 7 juni 2013.

*

Voorts wordt in het ontworpen artikel 6.4. een antwoordtermijn van één maand opgelegd wanneer de bevoegde autoriteiten van een lidstaat besluiten geen gevolg te geven aan een verzoek van Europol om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen.

Dit zou geïnterpreteerd kunnen worden als een inmenging in de onafhankelijkheid van het gerecht.

*

Een derde mogelijk element van inbreuk op het subsidiariteitsprincipe kan worden gevonden in de vergelijking tussen artikel 34 van het Europol-Besluit, enerzijds, en het ontworpen artikel 46, anderzijds.

Krachtens artikel 34 is het gemeenschappelijk controleorgaan (waarvan een vertegenwoordiger van het nationaal controleorgaan deel uitmaakt) bevoegd voor het toezicht op opslag, de verwerking en het gebruik van de gegevens door Europol.

Hieruit vloeit voort dat het nationaal controleorgaan inzage heeft in manier waarop Europol zich kwijt van zijn verplichting om de gegevens waarover het beschikt, zo adequaat mogelijk te beschermen.

Krachtens het ontworpen artikel 46 wordt dit toezicht overgenomen door de Europees Toezichthouder voor gegevensbescherming.

Dit betekent dat de vertegenwoordiger van het nationaal controleorgaan niet langer over de mogelijkheid beschikt om toezicht uit te oefenen op de betrokken bewerkingen.

*

Het meest heikele punt lijkt ons evenwel de rol van de nationale parlementen in het parlementair toezicht op Europol.

Inhoudelijk lijkt ons dit – zeker in vergelijking met de manier waarop het Belgisch systeem van extern toezicht op de politiediensten georganiseerd is – een mager beestje. Inderdaad:

- het ontworpen artikel 53.1. stipuleert dat “(d)e voorzitter van de raad van bestuur en de uitvoerend directeur <desgevraagd> verschijnen (..) voor het Europees Parlement, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de nationale parlementen om (..) aangelegenheden in verband met Europol te bespreken”;
- krachtens het ontworpen artikel 53.2. kunnen de nationale parlementen geen eigen initiatieven nemen t.a.v. Europol;
- Europol moet slechts de in het voorstel van verordening opgesomde afgewerkte documenten aan de nationale parlementen overleggen (artt. 7.10., 14.1.(d), 15.1., 15.4., 53.3. en 62.6.).

Dit betekent o.i. dat:

- de nationale parlementen niet het recht hebben om de bovengenoemde (of andere) leidinggevend en van Europol in hun midden te ontvangen noch om in het Europees Parlement andere dan de genoemde Europol-verantwoordelijken te kunnen ontmoeten;
- uitsluitend afgewerkte documenten dienen te worden overgelegd. Dit druist in tegen punt 6 van de bovengenoemde aanbeveling van de Kamer die bepaalt dat “de voorzitter van de Raad van Bestuur van Europol en de directeur van Europol gemachtigd moeten worden om zowel tijdens de fase van de voorbereiding van het jaarlijks werkprogramma als bij de uitvoering en de evaluatie ex-post, uitleg te verstrekken aan de interparlementaire instantie” (eigen onderlijning)¹²;
- de notie “in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de nationale parlementen” (eigen onderlijning) duidelijk zal moeten omljnd worden.

Een ander obstakel lijkt ons dat de in het ontworpen artikel 53.1. vermelde hoorzittingen slechts kunnen plaatsvinden “met inachtneming van de zwijg- en geheimhoudingsplicht”. Hetzelfde geldt voor de krachtens ontworpen artikel 53.3. overgelegde documenten. Dit zou een ernstige belemmering van de parlementaire “freedom of speech” betekenen.

Verdere knelpunten

Tijdens de vergadering van de commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken van het Europees Parlement op 7 mei 2013 werd het door de Europese Commissie aangevoerde argument dat de fusie van Cepol met Europol een belangrijk synergie-effect zou teweegbrengen, sterk in twijfel getrokken.

Zo verklaarde de heer Agustín DÍAZ DE MERA GARCÍA CONSUEGRA, rapporteur voor dit dossier bij het Europees Parlement, tegen de fusie gekant te zijn omdat hij de voordelen ervan niet inziet.

Namens de Raad van Bestuur van Cepol werd gesteld dat de corebusiness van de beide agentschappen zeer verschillend zijn. Dit werd bevestigd door Dr Ferenc BÁNFLI, directeur van Cepol, die verduidelijkte dat niet minder dan 70% van de door zijn agentschap verzorgde opleidingen (bv. managementopleidingen) niet onder het mandaat van Europol ressorteren.

¹² DOC 53 1339/001 – blz. 5

Een verrassing was wel dat zelfs de heer Rob WAINWRIGHT, directeur van Europol, zich zeer terughoudend opstelde. Hij beklemtoonde immers dat het onmogelijk is om Europol nieuwe taken toe te bedelen zonder daarvoor in de nodige middelen of ruimte te voorzien én dat Europol niet van zijn kerntaken mag worden afgeleid.

Een gevolg van deze tussenkomsten was dat verschillende sprekers - mede door de verklaring van de heer WAINWRIGHT - de vrees uitdrukten dat de opleiding bij Europol tot een tweederangsmaterie zou verworden.

Een tweede reactie was dat in een aantal tussenkomsten ook het argument van de besparingen¹³ op de helling werd gezet.

Voor meer informatie

De tekst van het voorstel kan u raadplegen op:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:NL:PDF>

Over dit dossier wordt op 7 juni 2013 een eerste gedachtewisseling gehouden in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

Een eventueel advies waarin wordt vastgesteld dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, dient **uiterlijk 25 juni 2013** aan te Europese Commissie te worden overgezonden.

Redactie: Carlos Demeyere – 31 mei 2013 - tel. 02/549.81.33 - carlos.demeyere@dekamer.be

¹³ deze worden over de periode 2015-2020 geraamd op €17,2 miljoen en 14 FTE - COM(2013)0173 – blz. 11

BIJLAGE

VERGELIJKING VOORSTEL VAN VERORDENING ↔ “EUROPOL-BESLUIT”

	Voorstel van verordening	Europol-Besluit
Hsk. I - Algemeen	lijst met definities (<i>nieuw</i>) (art. 2)	/
	zware misdaad (art. 3) ¹⁴	georganiseerde misdaad
Hsk. II - Taken (samenwerking)	financiële steun aan lidstaten mogelijk (art. 4.1.(h))	financiële steun aan lidstaten alleen mogelijk bij eurovalsmunterij (art. 5.5.)
	steun aan EU-instellingen mogelijk (<i>nieuw</i>) (art. 4.1.(j) en 4.2.)	/
	antwoordtermijn voor nationale overheden wanneer geen gevolg aan verzoek tot gemeenschappelijk onderzoeksteam (<i>nieuw</i>) (art. 6.4.)	/
	verplichtingen van lidstaten bij samenwerking <i>top-down</i> bepaald (<i>nieuw</i>) (art. 7.1., 7.9. en 7.10.)	/
Hsk. IV - Organisatie - Raad van Bestuur	twee vertegenwoordigers van de Commissie (art. 13.1.)	één vertegenwoordiger van de Commissie
	ambtstermijn voorzitter en ondervoorzitter vier jaar, éénmaal verlengbaar (<i>nieuw</i>) (art. 16.2.)	voorzitter en ondervoorzitter gekozen door en uit de voorzitterschapstroika (art. 37.2.)
- Uitvoerende Raad	facultatief (<i>nieuw</i>) (artt. 21 en 22)	/
Hsk. V - informatieverwerking	informatiebronnen en -doeleinden expliciet opgesomd (<i>nieuw</i>) (artt. 23.1. en 24)	/
	toegangsmodaliteiten voor lidstaten en Eurojust/Olaf (<i>nieuw</i>) (artt. 26 en 27)	/
Hsk. VI - betrekkingen met partners	rechtstreekse samenwerkingsbetrekkingen mogelijk (art. 29.1.)	samenwerkingsverbanden na voorafgaand akkoord van Raad van Bestuur (EU-instellingen) (art. 22.2.) of Raad (derden) (art. 23.2.)
Hsk. VII - waarborgen gegevensbescherming	bron- en informatie-evaluatie (<i>nieuw</i>) (artt. 35.1. en 35.2.)	/
	toetsing noodzaak verdere opslag door Europol (art. 37.2.)	toetsing noodzaak verdere opslag door gegevensverstreckende partij (art. 20.1.)
	afscherming mogelijk (<i>nieuw</i>) (art. 40.3.)	/
	voorafgaande controle nieuw bestand (<i>nieuw</i>) (art. 42)	/
	controle van alle stappen van verwerking (art. 43)	alleen controle m.b.t. toezending (art. 24.2.)
	expliciete omschrijving gegevensfunctionaris (art. 45)	omschrijving gegevensfunctionaris in uitvoeringstekst (art. 28.5.)
	toezicht door Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (ETGB) (art. 46)	toezicht door nationaal controleorgaan in het raam van het gemeenschappelijk controleorgaan (artt. 33 en 34) ¹⁵
Hsk. IX - rechtsmiddelen	klacht mogelijk bij ETGB (<i>nieuw</i>) (art. 49)	alleen beroep bij nationaal controleorgaan mogelijk (art. 34)
	rol van Hof van Justitie van EU (<i>nieuw</i>) (artt. 50 tot 52)	/
Hsk. IX - parlementaire controle	(<i>nieuw</i>) (artt. 53 en 54)	/
Hsk. X - personeel - algemeen - directeur	personeel = EU-personeel (55)	speciaal personeelsstatuut (art. 57.1.)
	benoeming door Raad van Bestuur (art. 56.2.) voor vijf jaar (art. 56.3.)	benoeming door Raad van Ministers (art. 38.1.) voor vier jaar (art. 38.1.)
- plaatserv. directeur	vier plaatsvervangend directeurs (art. 57)	drie adjunct-directeurs (art. 38.2.)
Hsk. XI - financiële regeling	/	/
Hsk. XII - diverse	Europol bepaalt eigen voorschriften m.b.t. zwijg- en geheimhoudingsplicht (art. 69)	zwijg- en geheimhoudingsplicht volgens nationaal recht (art. 41.4.)
	Controle door Europese Ombudsman mogelijk (<i>nieuw</i>) (art. 73)	/
Hsk. XIII en XIV- overgangs- en slotbep.	/	/

¹⁴ dit onderscheid is niet zonder belang : voorbeeld hiervan is de “zaak-Brichet” die wel als zware maar niet als georganiseerde misdaad gecatalogeerd werd zodat de Europese diensten omzeggens niet konden optreden

¹⁵ het gemeenschappelijk controleorgaan is beter gekend als de *Joint Supervisory Body* waarin België vertegenwoordigd wordt door de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer