Parlement européen
2024-2029

Commission des affaires juridiques
Le Président

17.10.2025

Javier Zarzalejos
Président
Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures
BRUXELLES

Objet: Avis sur la base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à améliorer la coopération policière en ce qui concerne la prévention, la détection et les enquêtes en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et à renforcer le soutien apporté par Europol pour prévenir et combattre ces formes de criminalité, et modifiant le règlement (UE) 2016/794 [COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD)]

Monsieur le Président,

Par lettre du 12 septembre 2025, en votre qualité de président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), vous avez saisi la commission des affaires juridiques (JURI), conformément à l'article 41, paragraphe 2, du règlement intérieur, de l'examen du caractère approprié de la base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à améliorer la coopération policière en ce qui concerne la prévention, la détection et les enquêtes en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et à renforcer le soutien apporté par Europol pour prévenir et combattre ces formes de criminalité, et modifiant le règlement (UE) 2016/794 [2023/0438(COD)] (ci-après la «proposition de règlement»).

La commission a examiné la question susmentionnée au cours de sa réunion du 13 octobre 2025.

I – Contexte

La commission LIBE a participé aux négociations interinstitutionnelles sur la proposition de règlement.

Celle-ci comprenait initialement, d'une part, un règlement autonome créant notamment le Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants et, d'autre part, des modifications

ciblées du mandat existant d'Europol (règlement (UE) 2016/794[1], ci-après le «règlement Europol»). La proposition de règlement reposait sur l'article 85, paragraphe 1, l'article 87, paragraphe 2, et l'article 88, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE). La commission LIBE n'a pas proposé de modifier la base juridique envisagée par la Commission.

Dans leur mandat de négociations interinstitutionnelles, le Parlement comme le Conseil ont choisi de limiter la proposition de règlement à des modifications du mandat actuel d'Europol, sans en modifier la base juridique. Cette limitation de l'objectif et du contenu de la proposition de règlement a ensuite fait l'objet d'un accord provisoire lors des négociations interinstitutionnelles. Par conséquent, il a semblé nécessaire d'adapter la base juridique, en faisant reposer le texte uniquement sur l'article 88, paragraphe 2, du traité FUE – autrement dit en supprimant les renvois à l'article 85, paragraphe 1, et à l'article 87, paragraphe 2, du traité FUE.

Conformément à l'article 41, paragraphe 2, du règlement intérieur, la commission LIBE a donc saisi la commission JURI de l'examen du caractère approprié de la base juridique ainsi modifiée.

II – Articles pertinents des traités

Le chapitre 4 («Coopération judiciaire en matière pénale») du titre V de la troisième partie du traité FUE contient entre autres les dispositions suivantes (mise en gras ajoutée par nos soins):

Article 85
(ex-article 31 du traité UE)

1. La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol.

À cet égard, 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'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre:

a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes, en particulier celles relatives à des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union;

b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a);

[1] 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).

c) le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen.

Ces règlements fixent également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.

(...)

Le chapitre 5 («Coopération policière») du titre V de la troisième partie du traité FUE contient entre autres les dispositions suivantes (mise en gras ajoutée par nos soins):

Article 87
(ex-article 30 du traité UE)

1. L'Union développe une coopération policière qui associe toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire peuvent établir des mesures portant sur:

a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes;

b) 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;

c) les techniques communes d'enquête concernant la détection de formes graves de criminalité organisée.

(...)

Article 88
(ex-article 30 du traité UE)

1. La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que la lutte contre ceux-ci.

2. 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. Ces tâches peuvent comprendre:

a) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations, transmises notamment par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers;

b) la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête, le cas échéant en liaison avec Eurojust.

Ces règlements fixent également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, contrôle auquel sont associés les parlements nationaux.

3. Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les autorités du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.

III – Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur le choix de la base juridique

La Cour de justice a pour usage de considérer la question de la pertinence de la base juridique comme revêtant une importance constitutionnelle, afin de garantir le respect du principe de l'attribution des compétences (article 5 du traité sur l'Union européenne) et de déterminer la nature et l'étendue des compétences de l'Union[2].

Il est de jurisprudence constante que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union ne dépend pas de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, à savoir notamment le but et le contenu de l'acte[3].

Si l'examen d'un acte démontre que celui-ci poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, cet acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante[4]. À titre exceptionnel uniquement, s'il est établi que l'acte poursuit simultanément plusieurs objectifs, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte pourra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes[5]. La condition sera toutefois que les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases ne soient pas incompatibles avec les droits du Parlement européen ni de nature à y porter atteinte[6].

---

[2] Avis 2/00 («Protocole de Cartagena»), ECLI:EU:C:2001:664, point 5.
[3] Arrêt de la Cour de justice du 11 juin 1991, Commission/Conseil («Dioxyde de titane»), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, point 10.
[4] Ibid., point 30, et arrêt du 22 octobre 2013, Commission/Conseil, C‑137/12, ECLI:EU:C:2013:675, point 53 et jurisprudence citée.
[5] Arrêt de la Cour de justice du 11 juin 1991, Commission/Conseil («Dioxyde de titane»), C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244, points 13 et 17; arrêt de la Cour de justice du 23 février 1999, Parlement/Conseil, C‑42/97, ECLI:EU:C:1999:81, point 38; avis de la Cour de justice du 6 décembre 2001 («Protocole de Cartagena»), 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, point 23; arrêt de la Cour de justice du 10 janvier 2006, Commission/Conseil («Convention de Rotterdam»), C-94/03, ECLI:EU:C:2006:2 et arrêt de la Cour de justice du 10 janvier 2006, Commission/Parlement et Conseil, C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4, points 36 et 43.
[6] Arrêt de la Cour de justice du 11 juin 1991, Commission/Conseil, C‑300/89, ECLI:EU:C:1991:244, points 17 à 25; arrêt du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil, C‑268/94, ECLI:EU:C:1996:461.

IV – But et contenu de la proposition de règlement

Comme la Commission l'a expliqué, la proposition de règlement vise à renforcer le rôle d'Europol dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, ainsi que le rôle du Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants, mais aussi d'améliorer la coopération entre les États membres et Europol dans la prévention du trafic de migrants et de la traite des êtres humains et la lutte contre ces phénomènes.

Afin d'atteindre ces objectifs, la Commission a proposé d'établir des règles visant: a) à établir un Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants (ci-après le «Centre») au sein d'Europol et un cadre de gouvernance pour réglementer et soutenir ses activités; b) à renforcer la coopération et la coordination entre les États membres, Europol et d'autres agences de l'Union c) à renforcer l'échange d'informations entre les États membres et avec Europol; d) à fournir à Europol les outils nécessaires pour appuyer et renforcer les actions des autorités compétentes des États membres et leur coopération mutuelle en matière de prévention des infractions pénales relevant des objectifs d'Europol et de lutte contre celles-ci; e) à renforcer la coopération entre Europol et les pays tiers.

À cette fin, la proposition de règlement comprenait initialement, d'une part, un règlement autonome créant le Centre au sein d'Europol, fixant les détails de sa composition et de ses tâches, et établissant des dispositions sur le partage d'informations et les services nationaux spécialisés dans la prévention du trafic de migrants et de la traite des êtres humains et la lutte contre ces phénomènes, et, d'autre part, des modifications du règlement Europol.

Au cours des négociations interinstitutionnelles, il a été convenu, conformément aux mandats du Parlement comme du Conseil, de supprimer les parties de la proposition de règlement créant un règlement autonome et d'en faire un simple acte modifiant le règlement Europol.

La proposition de règlement telle que modifiée par les colégislateurs concerne donc exclusivement la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Les principaux objectifs de la proposition de règlement, telle que modifiée et provisoirement approuvée par les colégislateurs, sont désormais les suivants: renforcer Europol pour raffermir la réponse des services répressifs face au trafic de migrants et à la traite des êtres humains, renforcer le rôle d'Europol comme plateforme centrale d'information de l'Union sur la criminalité et prestataire de services, en particulier en fournissant un réseau sécurisé pour l'échange de données, tel que l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations, veiller à ce que les États membres échangent des informations avec Europol et préciser que les objectifs d'Europol couvrent aussi expressément les violations des mesures restrictives de l'Union.

V – Analyse

D'après ce qui précède et l'examen des considérants et du dispositif de la proposition de règlement, telle que provisoirement approuvée par les colégislateurs, il ressort que celle-ci a été réduite de fait à des modifications du règlement Europol. Son but et son contenu ne concernent donc désormais que la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les

tâches d'Europol.

Conformément à l'article 88, paragraphe 2, du traité FUE, le Parlement 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.

Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice susmentionnée, l'acte doit donc être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale.

VI – Conclusions et recommandation

Au cours de sa réunion du 13 octobre 2025, la commission JURI a donc décidé à l'unanimité (par 25 voix pour)[7] de recommander à la commission LIBE que l'article 88, paragraphe 2, du traité FUE soit la seule base juridique appropriée pour le règlement proposé, tel que modifié et provisoirement approuvé par les colégislateurs au cours des négociations interinstitutionnelles.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Ilhan Kyuchyuk

[7] Étaient présents au moment du vote final: Ilhan Kyuchyuk (président), Marion Walsmann (vice-présidente), Mario Mantovani (vice-président), Lara Wolters (vice-présidente), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen et Sebastian Everding (pour Mario Furore conformément à l'article 216, paragraphe 7, du règlement intérieur), Enikő Győri (pour Juan Carlos Girauta Vidal conformément à l'article 216, paragraphe 7), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (pour Victor Negrescu conformément à l'article 216, paragraphe 7), Javier Moreno Sánchez (pour Krzysztof Śmiszek, conformément à l'article 216, paragraphe 7), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (pour Dominik Tarczyński, conformément à l'article 216, paragraphe 7), Michał Wawrykiewicz et Dainius Žalimas.