

Rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur la création d'Europol (26 novembre 1992)

Légende: Le 26 novembre 1992, la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen rédige un rapport sur la création d'Europol.

Source: OTRIVE, van Lode. Rapport sur la création d'Europol (PE 202.364/déf. / PE/92/0382). Commission des libertés publiques et des affaires intérieures (sous la dir.). Luxembourg: Parlement européen, 1992. 20 p.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_des_libertes_publicques_et_des_affaires_interieures_sur_la_creation_d_europol_26_novembre_1992-fr-dbf97a27-8d89-4096-ae63-8579b7081dcf.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

Rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur la création d'Europol (26 novembre 1992)

Au cours de la séance du 13 février 1992, le Président du Parlement européen a annoncé qu'il avait renvoyé la proposition de résolution de M. Janssen van Raay et autres sur la mise en place d'EUROPOL (B3-1461/91), conformément à l'article 63 du règlement, à la commission des libertés publiques et des affaires intérieures.

Au cours de sa réunion du 27 février 1992, la commission des libertés publiques et des affaires intérieures a décidé d'établir un rapport et a nommé M. Van Ouirive rapporteur.

Au cours de sa réunion des 13, 14 et 15 juillet 1992, elle a décidé d'inclure dans son rapport la proposition de résolution suivante qui lui avait été renvoyée :

- B3-0432/92 ; auteur : M. Lafuente López ; objet : création d'une brigade de police européenne.

Au cours de ses réunions des 21 et 22 avril 1992, des 13, 14 et 15 juillet 1992, des 28 et 29 septembre 1992, des 3 et 4 novembre 1992 et des 23 et 24 novembre 1992, elle a examiné le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de résolution à l'unanimité.

Ont participé au vote les députés Turner, président ; Salisch, Beirôco et Tsimas, vice-présidents ; Van Ouirive, rapporteur ; Christopher Beazley, Crawley, De Gucht, Elliott (suppléant Mme Van den Brink conformément à l'article 111 paragraphe 2), Froment-Meurice, Lafuente López, Newman, Nordmann, Roth, Speroni (suppléant Mme Piermont conformément à l'article 111 paragraphe 2) et Tazdaït (suppléant M. Taradash conformément à l'article 111 paragraphe 2).

Le rapport a été déposé le 26 novembre 1992.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

A. Proposition de résolution sur la création d'Europol

Le Parlement européen,

- vu les propositions de résolution déposées par :

a) M. Janssen van Raay et autres sur la mise en place d'EUROPOL (B3-1461/91),

b) M. Lafuente López sur la création d'une brigade de police européenne (B3-0432/92),

- vu sa résolution du 23 novembre 1989 sur la signature du protocole additionnel à l'Accord de Schengen ⁽¹⁾,

- vu sa résolution du 15 mars 1990 sur la libre circulation des personnes dans le marché intérieur ⁽²⁾,

- vu sa résolution du 14 juin 1990 sur l'Accord de Schengen et la Convention sur le droit d'asile et le statut de réfugié du groupe ad hoc "Immigration" ⁽³⁾,

- vu sa résolution du 13 septembre 1991 sur la liberté de circulation des personnes et la sécurité dans la Communauté européenne ⁽⁴⁾,

- vu sa résolution du 11 juin 1992 sur l'assassinat de Giovanni Falcone et la nécessité de lutter, dans la Communauté, contre la criminalité organisée ⁽⁵⁾,

- vu la déclaration faite par la Présidence à l'issue du Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992, et en particulier le passage consacré à Europol,

- vu le traité sur l'Union européenne, en particulier son titre VI, portant dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, et plus précisément l'article K.1 point 9), relatif à la coopération policière considérée comme une question intergouvernementale,

- vu la déclaration relative à la coopération policière, annexée au traité sur l'Union européenne,

- vu le rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures (A3-0382/92),

A. considérant que le recours à une réglementation intergouvernementale présente des désavantages - déficit démocratique, perturbation des rapports entre les institutions de la Communauté et altération de la relation entre le citoyen et les autorités nationales - et qu'un contrôle parlementaire et judiciaire approprié s'en trouve gêné,

B. considérant que l'instauration systématique d'un comité exécutif investi de larges compétences peut soulever des problèmes constitutionnels dans les Etats membres,

C. considérant qu'il a déjà été proposé de recourir à des réglementations communautaires - un exemple d'un tel précédent étant fourni par la proposition de règlement portant création d'un Observatoire européen des drogues (OED) et du Réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies (REITOX) - et que le traité CEE autorise cette option par son article 235,

D. considérant que la structure politique actuelle de la Communauté et la grande diversité des législations nationales se prêtent uniquement à la collecte, au traitement et à l'échange d'informations, dans le cadre d'une coopération entre des fonctionnaires investis de compétences en matière de police, et que les différences qui existent entre les systèmes de protection des données à caractère personnel de nature policière et judiciaire suscitent déjà de grandes difficultés,

E. considérant qu'une coopération est nécessaire entre la police, la douane et des services d'autres fonctionnaires investis de compétences en matière de police et qu'elle doit se limiter auxdits partenaires,

F. considérant que, lorsque sont en jeu des données à caractère personnel, la collecte, le traitement et la communication d'informations doivent se faire dans le respect des droits de l'homme et conformément à la législation des Etats membres sur le respect de la vie privée,

G. considérant qu'Europol, au lieu de limiter ses activités à la lutte contre la drogue, pourrait aussi s'occuper, dans l'avenir, d'autres domaines de la criminalité organisée,

H. considérant qu'il faut prévoir dès le début un système de protection juridique des personnes qui pourraient être impliquées,

I. considérant qu'il existe, en particulier dans le domaine de la lutte contre la drogue, de multiples initiatives faisant double emploi et qu'il faut tendre vers plus de simplicité et d'efficacité par le biais d'une réglementation communautaire,

J. considérant qu'il existe un grand nombre d'instances intergouvernementales de concertation et de coopération créées par des gouvernements ou des organisations internationales pour s'occuper notamment de la coopération policière internationale : Interpol, GAFI (G15), CEPC et Groupe Pompidou, dans le cadre du Conseil de l'Europe, Groupe des coordonnateurs, TREVI, UCLAF, GAM, GAM 1992, DAF, CELAD, Groupe ad hoc "Immigration", dans le cadre de la Communauté ou des douze Etats membres, activités des pays du Benelux ou des pays signataires de la convention de Schengen, Groupe de travail "Police", etc.,

K. considérant que les nombreux accords internationaux, structures de coopération internationales et organes responsables de la coopération judiciaire et policière au niveau international peuvent contribuer à un déficit de démocratie et de protection des droits de l'homme et que les citoyens intéressés sont parfois

insuffisamment informés de leurs droits et obligations en la matière,

L. considérant qu'il est très important que la collecte et l'échange d'informations soient soumis à un contrôle politique et judiciaire,

M. considérant que les groupes d'intérêts, dont ceux formés par des policiers, ont droit à une information claire et exacte, de même qu'à une certaine participation, et qu'il y a actuellement trop peu de concertation entre les policiers, les parlementaires et les organisations de magistrats,

N. considérant que les policiers doivent, eux aussi, être protégés et qu'ils doivent connaître avec précision les activités qui sont permises et celles qui ne le sont pas dans le cadre des échanges d'informations,

1. estime que tant la création d'Europol que la mise sur pied de l'Unité européenne des drogues (EDU) et la réglementation de la protection des données à caractère personnel lors de la collecte et de l'échange d'informations doivent relever uniquement de la législation communautaire ;

2. demande à la Commission de présenter un projet de règlement en vue de la création d'Europol sur la base de l'article 235 du traité CEE ;

3. demande que la première phase de la création d'Europol soit subordonnée à l'entrée en vigueur du règlement portant création de cet organisme ; demande, en outre, que le Parlement européen et les parlements nationaux soient étroitement associés à la fixation des objectifs, des attributions et des moyens d'action d'Europol ainsi que du Système d'information européen (SIE) ;

4. demande que soient garanties, dans le cadre de la création d'Europol et du SIE, la protection de la vie privée et des procédures adéquates ; demande à cette fin que toute initiative afférente soit subordonnée à l'insertion de dispositions appropriées, visant à la protection de la vie privée, dans le droit national de tous les Etats membres ;

5. propose qu'Europol soit appelé à intervenir dans les domaines suivants :

- a) fourniture d'aide et de conseils aux forces de police nationales, aux services de douane et à d'autres organisations de fonctionnaires investis de compétences en matière de police,
- b) détachement de personnel auprès desdites organisations,
- c) communication d'informations aux institutions communautaires à des fins de contrôle ;

6. est conscient du fait que la situation juridique actuelle limite Europol, dans la première phase, à la collecte, à l'analyse et à l'échange de données pertinentes ainsi qu'à la fourniture d'aperçus fondés sur ces données ; estime, cependant, qu'il faudra créer, dans l'avenir, par une convention, un cadre juridique permettant de conférer à Europol des tâches opérationnelles, sous contrôle parlementaire et judiciaire ; invite les Etats membres à mettre en place, dans la phase de transition, et pour des cas particuliers, des commissions ad hoc réunissant, aux côtés de fonctionnaires nationaux, des fonctionnaires originaires d'autres pays de la Communauté si l'on peut attendre de cette démarche un surcroît d'efficacité dans la lutte contre la criminalité organisée ;

7. estime que, pour éviter la transmission incontrôlée des données, il faut définir avec rigueur la notion d'"information" et la procédure applicable ;

8. estime que le champ d'action d'Europol ne doit pas se limiter à la lutte contre le trafic de stupéfiants, mais englober l'ensemble de la criminalité organisée, y compris les délits économiques et patrimoniaux, et qu'à la lutte contre le trafic de stupéfiants doivent tout d'abord s'ajouter, dans l'avenir, l'action contre la criminalité internationale organisée à dimension financière et fiscale ainsi que la lutte contre les délits lésant la Communauté, telle la fraude aux subventions, étant entendu qu'Europol devrait se voir conférer une compétence exclusive dans ce dernier domaine ;

9. estime qu'une coopération internationale avec les institutions bancaires et financières est nécessaire à cet

effet ;

10. estime que la coopération dans le cadre d'Europol doit être limitée aux seuls services de la police, services de la douane et autres services de fonctionnaires investis de compétences en matière de police ;

11. estime que la concertation est insuffisante, notamment au niveau international, entre les responsables de la police, les syndicats de la police, les parlementaires et les organisations de magistrats, et demande à la Commission de faire étudier la question de la coopération policière internationale et de présenter des propositions ;

12. estime qu'Europol ne doit pas entretenir de liens ni coopérer avec Interpol et qu'il ne peut donc en aucun cas être établi à Lyon ;

13. estime en outre qu'une décision concernant le lieu d'établissement doit être prise sur la base de critères d'ordre logistique et fonctionnel et seulement après que sera garanti l'exercice d'un contrôle politique et judiciaire effectif ;

14. estime que, parallèlement à la protection de la vie privée, il faut prévoir la protection juridique des personnes intéressées ; qu'il faut pour le moins établir un droit à l'information, un droit d'accès et un droit à l'assistance juridique, et que s'impose une réglementation des conséquences juridiques de l'action illicite ou abusive des autorités ; que cette protection doit être accordée non seulement aux citoyens des Etats membres, mais aussi à toutes les personnes qui résident légalement dans la Communauté ;

15. demande que les Etats membres intègrent formellement dans le texte de la réglementation le respect de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'ils établissent une législation pour la protection de la vie privée, notamment en ce qui concerne les données à caractère policier et judiciaire ;

16. demande instamment la mise en place d'une autorité d'investigation entièrement indépendante - n'ayant pas de liens avec les forces de police nationales ni les services de sécurité -, chargée d'examiner les plaintes formulées par des individus ou par des organisations contre Europol et habilitée à appliquer des sanctions ;

17. demande qu'il soit mis d'urgence bon ordre à la profusion des initiatives dans le domaine de la coopération policière internationale et estime qu'une réglementation communautaire peut y contribuer ; propose qu'il soit créé, au plus, un groupe de travail pour chacun des domaines énumérés à l'article K.1 points 1) à 9) du traité sur l'Union européenne, étant entendu qu'il faut faire en sorte que la coopération policière internationale soit confiée à un groupe de travail central ;

18. estime que les mesures nécessaires dans le cadre du budget de la Communauté doivent être prises d'urgence ;

19. estime que les accords d'association et les demandes d'adhésion à la Communauté ne constituent pas une base suffisante pour l'échange de données ni pour la coopération policière, et se déclare inquiet devant une coopération policière avec des Etats où sont commises de graves violations des droits de l'homme ;

20. estime que des débats publics doivent être organisés sur Europol, avec la participation de parlementaires, d'organisations de magistrats, de syndicats de la police, de syndicats des fonctionnaires de la douane et d'autres groupes d'intérêts spécifiques ;

21. invite les responsables politiques qui participent à la préparation d'Europol à informer de façon exacte et complète le Parlement européen et les parlements nationaux sur la réalisation d'Europol et demande que soient rendus publics tous les documents et instructions de nature générale concernant la collecte, le traitement et l'échange de données à caractère personnel ;

22. estime que le fonctionnement d'Europol doit être soumis à un contrôle parlementaire, dont le contrôle du Parlement européen ;

23. invite la Commission et le Conseil à désigner, en coopération avec le Parlement européen, un inspecteur communautaire pour la protection des données ;

24. invite le Conseil à accroître la responsabilité de la Commission dans la préparation et la mise en œuvre d'Europol et demande qu'un membre de la Commission soit spécifiquement chargé d'Europol ;

25. invite les Etats membres à faire en sorte que la Cour de justice des Communautés européennes soit déclarée compétente pour statuer à titre préjudiciel en la matière, en vertu de l'article 177 du traité CEE ;

26. estime que les fonctionnaires responsables et compétents d'Europol, ainsi que d'autres services investis de compétences en matière de police et coopérant au sein d'Europol, doivent être encouragés à procéder, pour ce qui est des aspects pratiques de la coopération policière, à des échanges de vues avec la commission compétente du Parlement européen, afin que celui-ci puisse se déterminer en connaissance de cause sur les sujets spécifiques concernant Europol, et que les commissions du Parlement européen ont le droit, en vertu d'une pratique longue et constante, d'entendre et de questionner ces fonctionnaires ;

27. charge son Président de transmettre la présente résolution et le rapport afférent de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures à la Commission, au Conseil et aux ministres faisant partie du groupe TREVI, ainsi qu'aux Premiers ministres et aux parlements des Etats membres.

B. Exposé des motifs

1. L'état actuel du processus

Les ministres du groupe TREVI se sont réunis à Lisbonne dans la semaine du 11 juin 1992. Ils y ont discuté longuement du futur lieu d'implantation d'Europol, mais sans parvenir à un accord. Ils ont finalement proposé la constitution d'une équipe de projet permanente, chargée d'établir un projet sur la mise en place d'une unité européenne de renseignements en matière de drogues, unité conçue comme la première phase du développement d'Europol. Au 30 juillet 1992, cette équipe réunissait des représentants du Royaume-Uni (3 membres), de la France (3 membres plus le personnel d'appui), de l'Espagne (1 membre), de l'Italie (1 membre), des Pays-Bas (2 membres), de l'Irlande (1 membre) et du Danemark (1 membre). Toutefois, la composition de l'équipe n'est pas encore définitivement fixée. Les missions à assumer sont les suivantes : coordination technique, traitement et communication des données, renseignements, questions relevant de la gestion du matériel et du personnel. L'équipe doit rendre des comptes au "groupe de travail ad hoc", qui à son tour informe TREVI 92 et les ministres du groupe TREVI. L'équipe fonctionne depuis le 1er septembre dans le bâtiment du Système d'Information Schengen (SIS), à Strasbourg, sous la direction d'un fonctionnaire allemand. Cela ne signifie pas nécessairement que Strasbourg deviendra le siège de l'organisation.

La proposition des ministres du groupe TREVI a été acceptée par le Conseil européen tenu à Lisbonne les 26 et 27 juin 1992 ⁽⁶⁾.

Le rapport que le Groupe des coordonnateurs a présenté au Conseil européen le 19 juin 1992 ne mentionne pas Europol.

2. Quelle construction politique ?

On sait que le traité sur l'Union européenne prévoit la création d'Europol à l'article K.1 point 9) de son titre VI (dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures). La déclaration relative à la coopération policière qui accompagne ce texte envisage une coopération intergouvernementale en la matière. Peut-être cette solution n'est-elle pas la bonne. S'il est vrai que l'article 100 C exclut expressément la possibilité de faire passer la coopération policière du niveau intergouvernemental à celui des compétences communautaires, il reste loisible au Conseil de recourir à l'article 235 pour régler la question d'Europol dans le cadre législatif communautaire. Le Conseil a déjà agi dans un cadre

communautaire lorsqu'il a pris, le 22 octobre 1990, une décision approuvant au nom de la Communauté économique européenne la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ⁽⁷⁾, adoptée à Vienne en décembre 1988. Le règlement du Conseil, du 13 décembre 1990, relatif aux mesures à prendre afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes ⁽⁸⁾ et la directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ⁽⁹⁾, adoptée en mai 1991, sont, eux aussi, des actes communautaires. Enfin, on citera la proposition de règlement portant création d'un Observatoire européen des drogues (OED) et du Réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies (REITOX) ⁽¹⁰⁾, texte sur lequel le Conseil n'a pas encore statué.

Tous ces exemples montrent bien que la prise de décisions peut s'effectuer au niveau communautaire.

Il n'est pas inutile de souligner dans ce contexte les inconvénients du processus intergouvernemental de prise de décisions.

A. Voyons, pour commencer, ce qu'est la situation à l'heure où le traité de Maastricht sur l'Union européenne n'est pas encore entré en vigueur.

L'expérience montre qu'il est extrêmement difficile pour le Parlement européen et pour les parlements nationaux, sans parler des groupes d'intérêts, de savoir quand se déroule une discussion, quel en est l'objet précis, comment elle évolue, etc. Un débat public préalable, auquel participeraient les diverses composantes de la société, n'est guère possible. Les députés dépendent, pour leur information, du bon vouloir des ministres nationaux et du Conseil. Il s'y ajoute que la nature juridique et politique des documents n'est jamais claire : le public peut-il en prendre connaissance ou, au contraire, sont-ils secrets ou confidentiels, et qui en décide ? La tendance est indubitablement à l'exagération de leur caractère confidentiel, ce qui laisse une grande latitude aux gouvernements et aux groupes de pression pour manipuler les débats politiques aux niveaux national et européen. Les parlementaires sont parfois confrontés à un grave dilemme : refuser les informations qu'ils n'ont pas le droit de diffuser ou bien accepter des informations confidentielles en s'interdisant de les critiquer. Dans les deux cas, le débat public est impossible.

En outre, les rapports entre les institutions de la Communauté sont ainsi constamment perturbés : le Conseil, organe intergouvernemental, agit en fait de concert avec la Commission ⁽¹¹⁾. Le Parlement et la Cour de justice sont exclus ; ils ne peuvent influencer ni sur les décisions ni sur leur mise en œuvre.

C. Groenendijk a raison de faire remarquer que le processus intergouvernemental nuit au rapport de forces entre l'individu et les autorités nationales. Même si les compétences des tribunaux nationaux ne sont théoriquement pas réduites, le juge national sera peu enclin à intervenir dans des décisions relatives à la position juridique du citoyen, fondées sur des conventions internationales et prises par des organes internationaux (tels que le comité exécutif de la convention de Schengen ou de la convention de Dublin). Les recours devant les tribunaux nationaux risquent de perdre tout effet, alors qu'il n'existe pas de protection juridique européenne qui puisse combler cette lacune. Comment protéger les droits de l'homme dans ces conditions ? Un Conseil de ministres ou un collège de fonctionnaires ne peuvent pas rendre la justice selon la procédure prévue à l'article 32 de la Convention européenne des droits de l'homme, et il est moins probable encore que les Etats parviennent à une décision unanime et se fassent confiance.

Les conventions intergouvernementales instituent systématiquement un comité exécutif. De tels organes ont toujours trois types de compétences : législatives, puisqu'ils établissent des "règles", des "mesures", des "dispositions" et qu'ils amendent ou complètent les conventions ; exécutives, car ils décident notamment des limitations ou extensions de l'application de la convention ; judiciaires, dans la mesure où ils contrôlent l'application de la convention, interprètent ses dispositions, tranchent les conflits. Tout cela est contraire à la séparation démocratique (voire constitutionnelle) des pouvoirs, de même qu'au respect des droits de l'homme. Ces comités, en effet, ne peuvent pas être assimilés au pouvoir judiciaire ; rien n'est prévu pour assurer la publicité de leurs décisions, et telle ou telle possibilité marginale de contrôle de ces décisions par les parlements nationaux ne sert qu'à dorénavant la pilule.

Les procédures de ratification appliquées dans les Etats membres se ramènent, dans la pratique, à un exercice formel de démocratie a posteriori.

Il n'est pas exclu, naturellement, que certaines décisions prises au niveau intergouvernemental sur des thèmes électoralement peu payants fassent le bonheur de quelques politiciens nationaux. L'alibi envers les groupes d'intérêts est tout trouvé : c'est Bruxelles qui a décidé !

B. Dans la seconde hypothèse, celle de l'application du traité de Maastricht, la situation ne change guère, si ce n'est pour devenir encore un peu plus confuse.

Répetons tout d'abord que la coopération policière ne peut, en vertu de ce traité, entrer dans les compétences de l'Union. La Commission ne peut pas prendre d'initiative. Seuls les Etats membres agissent (encore que la Commission soit pleinement associée à tous les travaux !). Le Parlement européen doit être informé, il peut formuler des questions et des recommandations, et ses vues doivent être "dûment prises en considération". Le Conseil statue à l'unanimité, mais il adopte les mesures d'application des conventions à la majorité des deux tiers. La Cour de justice peut - ce n'est donc pas une obligation - être déclarée compétente. Un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires est investi en quelque sorte des compétences qui reviennent habituellement aux comités exécutifs évoqués plus haut. La Commission se voit d'ailleurs contrainte d'abandonner à ce comité sa compétence de contrôle de l'exécution.

Il sera apparu clairement, à la lumière des considérations qui précèdent, que notre préférence va à une réglementation communautaire par voie de règlement ou de directive, plutôt qu'à l'un des trois instruments prévus à l'article K.3 paragraphe 2 du traité de Maastricht : prises de position et promotion de la coopération ; actions et mesures ; conventions. Si l'on voit assez bien ce que représente ce dernier instrument, il n'en va pas de même pour les deux autres. Les actions revêtent-elles un caractère purement administratif ou constituent-elles des programmes politiques, sont-elles publiques, contraignantes, soumises à l'approbation parlementaire ? Quant aux "positions", se limitent-elles à des exhortations, des impulsions ? Les actions et les mesures se résumeront généralement à des accords administratifs, qui restent toujours hors de portée du législateur et des autorités de contrôle (c'est le cas, par exemple, de la mise sur pied de réseaux d'information ou de l'échange de policiers).

Une législation communautaire est à coup sûr préférable : le débat public est possible, les parlements nationaux et le Parlement européen participent au processus avant la prise de décisions, et il existe une instance internationale de contrôle judiciaire.

3. Les participants à Europol

A. Il semble opportun de commencer par la mise en place d'un centre de collecte et d'échange d'informations ("clearing house") réunissant les douze Etats membres.

Les pays de l'AELE pourront participer dans un deuxième temps, après qu'ils auront pu suivre en qualité d'observateurs les premières réalisations. Une fois qu'ils auront adhéré à l'Union ou à la Communauté, ils participeront à part entière. Le statut d'observateurs peut également être accordé à des pays associés, et des accords spécifiques pourront être conclus.

B. Il faudra inviter les Etats membres à créer un centre de collecte et d'échange d'informations au niveau national et à faire coopérer à cette fin les divers services de police et de douane.

Les Etats devront aussi déterminer avec précision les fonctionnaires qu'ils considèrent comme des policiers ; ils devront parvenir à un accord sur ce point.

Il est souhaitable que tous les services de police participants soient distincts de l'armée - une différenciation que le Conseil de l'Europe demande depuis longtemps ⁽¹²⁾.

Nous considérons que les services politiques de renseignements doivent, eux aussi, être exclus, puisque le

centre devrait appuyer uniquement les activités de nature judiciaire.

4. Le lieu d'établissement

Le Parlement européen peut difficilement se prononcer à cet égard, mais l'on ne saurait retenir, semble-t-il, Bruxelles ni Lyon. J'estime que Lyon n'entre pas en ligne de compte dans la mesure où il doit exister une démarcation nette par rapport à Interpol. Rien ne s'oppose, en fait, à ce que l'organisation s'établisse à Strasbourg.

5. Les tâches

5.1. Un centre de collecte et d'échange d'informations ("clearing house")

A. Compte tenu de l'état actuel de l'Union politique, aussi bien que du cadre que lui offre le traité de Maastricht, avec des structures et compétences politiques de peu d'envergure, les tâches de l'organisation ne peuvent aller au-delà de la collecte, de la systématisation et de l'échange d'informations.

On peut légitimement voir des rapports d'analogie avec l'Observatoire européen des drogues (OED) et le Réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies (REITOX) ⁽¹³⁾.

B. Encore faut-il s'entendre sur le terme "information".

Qui peut fournir des informations, qui peut les obtenir ? Les informations se rapportent-elles à des choses ou des situations, à des personnes, à des comportements ? Peut-on échanger des informations avec des pays tiers ?

Il nous semble évident que les informations en question doivent avoir été collectées de façon légale et qu'une instance judiciaire doit pouvoir en vérifier le caractère objectif et véridique. L'information n'est pas la propriété de la police. La source, ou pour le moins la nature de la source, doit être indiquée.

L'échange d'informations concernant des données à caractère personnel ne saurait être régi par un accord ministériel, lequel inscrirait toute la question dans un cadre technique et administratif étroit.

Les discussions concernant le Système d'Information Schengen (SIS) ont montré que l'information, surtout lorsqu'elle ne repose pas sur des données concrètes, émanant des autorités judiciaires, peut revêtir un caractère très subjectif et faire l'objet d'interprétations nationales des plus spécifiques. De surcroît, on ne sait pas toujours, pour les différents pays, si telle ou telle information peut être communiquée ou consignée en vertu des législations nationales de protection des données à caractère personnel. Il existe à l'évidence un "flou juridique" à cet égard dans un certain nombre de pays.

Il apparaît de plus en plus clairement, par ailleurs, que l'on est tributaire de certaines informations du secteur privé : comment lutter, par exemple, contre le blanchiment de l'argent de la drogue sans l'aide des établissements financiers ? Dès lors, les frontières de l'activité policière traditionnelle s'estompent devant la coopération systématique entre des services d'information et d'enquête publics et privés. Ce domaine ne devrait-il pas être réglementé, lui aussi ?

Peut-être n'est-il pas inutile de se pencher sur l'expérience déjà acquise en la matière :

- quels enseignements peut-on tirer de l'activité de l'Unité européenne de renseignements en matière de drogues (EDIU), telle que l'a conçue TREVI 3 et qui est appelée à devenir l'Unité européenne des drogues (EDU),

- que peut-on conclure des résultats des réseaux d'information existants sur le terrorisme, le hooliganisme, l'activisme basque ("Franco-Basque") ⁽¹⁴⁾,

- que peut-on apprendre des structures nationales existantes, telles que le BKA en Allemagne fédérale et le CRI aux Pays-Bas,

- que peut-on déduire du "palmarès" de la coopération régionale fondée sur des conventions bilatérales,

- quelle est la leçon des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg sur des plaintes de citoyens agissant contre l'usage abusif d'informations par les services de police ?

C. La nécessité de créer des centres de collecte et d'échange d'informations nationaux (et régionaux) a déjà été évoquée ; ils devront être conçus selon un modèle uniforme.

Il faudra dire clairement s'ils auront des liens avec des banques de données comme celles constituées au sein du SCENT, de la DAF, de REITOX, du SIE, etc.

5.2. Les fonctionnaires de liaison

Il n'y a aucune raison de s'opposer aux échanges projetés de fonctionnaires de liaison des services de police. Les fonctionnaires des pays membres de l'AELE et de pays associés peuvent être admis, eux aussi. Mais c'est bien tout.

Des activités de formation sont concevables dans le cadre de ces échanges.

Les fonctionnaires concernés ne devront pas avoir le statut diplomatique ; le problème du contrôle est déjà suffisamment compliqué pour que l'on n'y ajoute pas une dimension supplémentaire.

5.3. Pas de compétences d'enquête

Il ne semble pas possible d'investir la nouvelle organisation de compétences d'enquête, fût-ce dans une optique intergouvernementale. Les raisons en sont multiples, comme nous allons le voir ci-après.

1. Il faudrait une structure politique, fédérale ou confédérale, appropriée : un gouvernement politiquement responsable exerçant directement son autorité sur les citoyens établis sur son territoire et ne dépendant pas des Etats constitutants. Il devrait avoir des compétences propres, délimitées avec précision, et qui seraient garanties par une instance adéquate. La fonction gouvernementale est aujourd'hui répartie entre le Conseil et la Commission d'une façon insuffisamment transparente, et le partage des compétences entre la Communauté et les Etats membres n'est pas claire. Bref, il n'existe pas de souveraineté propre ⁽¹⁵⁾. Par voie de conséquence, il n'y a pas non plus, au niveau fédéral ou confédéral, de droit pénal, de pouvoir chargé de la procédure pénale ni d'administration de la justice pénale (Eurojustice).

2. A supposer même que le droit national puisse toujours être appliqué sur les lieux des infractions, le problème subsiste des qualifications très diverses des contraventions et des délits et de l'éventail combien différencié des instruments juridiques et judiciaires, des moyens de contrainte applicables, des procédures de règlement, des structures judiciaires de contrôle, sans oublier naturellement le mode de collecte des informations.

3. Elément immédiatement lié au précédent, chaque Etat membre a ses propres théories et conceptions, d'où certaines rivalités.

4. Enfin, une raison essentielle de l'impossibilité évoquée au début de ce paragraphe réside dans le fait que l'on ne sait pas trop ce qu'est l'action policière transfrontalière. Tout est en ce moment extrapolation à partir des formes que l'action policière revêt sur le territoire national. Des "études de faisabilité" font défaut.

5.4. Les terrains d'action

Les policiers ne sont pas les derniers à s'étonner en voyant Europol s'articuler autour de la lutte contre la drogue. L'entreprise peut-elle se défendre d'un point de vue opérationnel, alors que de nombreuses initiatives existent déjà dans ce domaine ?

La criminalité internationale organisée représenterait peut-être un meilleur terrain d'action, surtout si l'on se concentrait sur quelques secteurs plus "dépersonnalisés" : le trafic de déchets, le commerce d'organes, le trafic d'êtres humains, les atteintes à l'environnement, voire le vol de biens précieux, la fraude informatique, la fraude aux documents (cartes bancaires), la fraude aux subventions.

L'idéal n'en serait pas moins que la mission d'Europol concernât les infractions financières et fiscales commises dans un cadre international organisé, là où réside un noyau dur de la criminalité internationale organisée.

Quoi qu'il en soit, le contexte socio-économique et politique peut jouer un rôle important dans la détermination des priorités.

6. Le personnel

A. On peut difficilement créer un corps de police spécial. Il s'agira plutôt de former un groupe mixte, constitué de fonctionnaires originaires de tous les Etats membres.

Ainsi qu'on l'a suggéré précédemment, un groupe particulier de policiers devra, dans chaque Etat membre, gérer le centre national de collecte et d'échange d'informations ("clearing house").

B. Comme on l'a vu lorsqu'il a fallu mettre en place le Système d'Information Schengen (SIS), le problème de la langue ou des langues de travail soulèvera bien des difficultés, surtout en termes financiers ⁽¹⁶⁾.

7. La protection de la vie privée

Qui dit respect de la Convention européenne des droits de l'homme et de toutes les dispositions relatives aux droits de l'homme que reconnaît la Cour de justice des Communautés européennes ⁽¹⁷⁾ dit respect de la vie privée lors de la collecte, du traitement et de la communication des informations.

Chaque pays doit disposer d'un système de protection des données à caractère personnel qui tienne compte des directives européennes ; dans la mesure où ces données relèvent du secteur de la police, chaque pays doit également mettre en place une autorité indépendante qui, à la suite d'une demande ou d'une plainte, puisse procéder aux vérifications nécessaires, fournir des informations et ordonner des rectifications ⁽¹⁸⁾. Cette question doit être réglée par voie législative et non pas simplement par un accord interministériel.

8. La protection juridique

La protection de la vie privée doit être complétée par une protection juridique au sens large. Quiconque s'estime lésé doit pouvoir se défendre ; il doit, pour cela, pouvoir obtenir des informations et avoir accès à son dossier, et également contrôler, s'il se poursuit, le processus de collecte et de communication des données qui le concernent.

Par ailleurs, il doit exister dans tous les Etats membres une réglementation sur les conséquences juridiques de l'action illicite ou abusive de la police et des autorités judiciaires.

9. Le cadre juridique communautaire

Le règlement REITOX se fonde sur l'article 235 du traité CEE. Ce même fondement juridique semble le

mieux convenir à un règlement ou à une directive sur Europol.

On rappellera dans ce contexte que l'adhésion de la CEE à la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne en décembre 1988, s'est faite sur la base de l'article 113 du traité CEE (politique commerciale internationale) ⁽¹⁹⁾. Ce même article 113 sert de fondement au règlement du Conseil, du 13 décembre 1990, relatif aux mesures à prendre afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes ⁽²⁰⁾. La proposition de directive du Conseil relative à la fabrication et à la mise sur le marché de certaines substances utilisées pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes se fonde, en revanche, sur l'article 100 A du traité CEE (harmonisation) ⁽²¹⁾. Quant à la directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, adoptée en mai 1991 et devant entrer en vigueur le 1er janvier 1993, elle se fonde sur l'article 57 paragraphe 2 troisième phrase du traité CEE (libre circulation des services) ⁽²²⁾.

On ne peut que constater que toutes les questions se rapportant à la drogue ont été réglées dans un cadre communautaire.

Il ne semble pas que la réglementation relative à Europol puisse se fonder sur une autre base juridique que l'article 235 du traité CEE, si ce n'est peut-être l'article 100 A (harmonisation).

On soulignera naturellement au passage que l'application de l'article 113 prive le Parlement européen, certainement lorsqu'il n'y a pas d'implications budgétaires, de toute possibilité d'intervention dans le processus, quelle que puisse être l'importance politique de ce dernier.

10. La différence avec les autres initiatives

Presque toutes les autres initiatives en matière de coopération policière ne reposent que sur des accords administratifs conclus par le pouvoir exécutif des diverses parties, lesquels ne doivent pas être ratifiés par les parlements nationaux (deux exceptions toutefois : le traité Benelux et la convention de Schengen). Le groupe ad hoc "Immigration" a mis au point deux conventions qui doivent encore être ratifiées, mais ces textes ne se rapportent que très indirectement à la coopération policière. Les autres initiatives n'ont donné lieu, tout au plus, qu'à des accords d'ordre pratique, et encore ne sait-on pas exactement lesquels ⁽²³⁾.

Le gouvernement belge a présenté, le 26 février 1992, une proposition visant à remplacer les groupes de travail beaucoup trop nombreux - avec leur cortège de doubles emplois et de pertes d'efficacité - par un petit nombre de groupes ad hoc chargés des domaines qu'énumère l'article K.1 du traité de Maastricht sur l'Union européenne. Les secteurs d'activité suivants ont été retenus au titre de la coopération policière : les frontières extérieures (au niveau opérationnel) ; la criminalité intérieure ; la police scientifique et technique ; le maintien de l'ordre public ; les questions juridiques ; Europol. Le tout s'inscrit dans le cadre du titre VI du traité de Maastricht (3e pilier) ⁽²⁴⁾.

Il semble souhaitable d'établir une ligne de démarcation nette entre Europol et Interpol.

11. La procédure de décision

On se référera à cet égard au traité CEE, à l'Acte unique ou au traité sur l'Union européenne, sans oublier les décisions d'ordre budgétaire.

12. Le contrôle

Le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes est garanti si la création d'Europol a lieu dans le cadre communautaire en vertu de l'article 235 du traité CEE. Cependant, il faudra peut-être prévoir une section spéciale au sein de la Cour.

Le contrôle du Parlement européen s'exercerait dans un premier temps par le biais de l'avis à émettre, puis

dans le cadre de son droit à l'information et de son droit d'enquête. Les parlements nationaux ont, eux aussi, des possibilités en la matière, dans la mesure où ils peuvent interroger et contrôler les ministres. Le déficit démocratique qui existe au sein de la Communauté marque les limites de ce contrôle politique. Mais les possibilités offertes au niveau interparlementaire (relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen) et au niveau de la concertation interinstitutionnelle (Conseil, Commission, Parlement européen) peuvent contribuer à une amélioration de cette situation.

D'autre part, il est souhaitable de charger spécifiquement de ce dossier un membre de la Commission.

Le débat public doit permettre à tous les groupes d'intérêts de s'exprimer et de participer au processus décisionnel. Il importe également que les citoyens soient informés.

Des syndicats européens de la police ont proposé qu'un Comité européen paritaire pour la police s'occupe de la coopération policière en Europe, y compris Europol.

Annexe I

Proposition de résolution déposée conformément à l'article 63 du règlement par M. JANSSEN VAN RAAJ et autres sur la mise en place d'EUROPOL (B3-1461/91)

Le Parlement européen,

A. considérant que le Conseil européen, réuni à Luxembourg les 28 et 29 juin 1991, a souhaité la mise en place d'un office central européen de police criminelle (EUROPOL),

B. vu les propositions de la Commission sur la protection des données personnelles,

C. vu la nécessité d'une légitimité démocratique des institutions européennes,

D. considérant qu'INTERPOL échappe à tout contrôle, que cela n'est pas conforme aux principes de la protection des droits de l'homme et que la nécessité d'un tel contrôle devient de plus en plus urgente puisque cette organisation vient d'instaurer une division européenne,

E. considérant que la suppression des frontières intérieures de la Communauté peut entraîner une augmentation de la criminalité et qu'il est nécessaire de disposer d'un office européen efficace, coordonné et contrôlé démocratiquement,

1. charge sa commission compétente d'élaborer une étude sur les structures internationales des services de police auxquelles participent les Etats membres ;

2. charge également cette commission de préparer une prise de position du Parlement européen sur la mise en place d'EUROPOL, compte tenu en particulier de la nécessité de respecter les principes démocratiques et les droits de l'homme.

Annexe II

Proposition de résolution déposée conformément à l'article 63 du règlement par M. LAFUENTE LÓPEZ sur la création d'une brigade de police européenne (B3-0432/92)

Le Parlement européen,

A. considérant que les dispositions contenues dans le traité d'Union aboutiront à l'intégration du territoire policier européen,

B. considérant que la liberté de circulation et d'établissement sur le territoire de la Communauté implique l'adoption de mesures adéquates de sécurité et de garantie juridique des citoyens,

C. considérant qu'une étroite collaboration policière permettant d'assurer le suivi et le contrôle des activités de tout citoyen européen doit entraîner la création d'une structure permanente habilitant les instances policières nationales à mener leur coopération sur l'ensemble du territoire de la Communauté,

D. considérant que cette structure, établie pour assurer la sécurité des citoyens, devrait être coiffée par un organisme commun regroupant des effectifs policiers des différents Etats membres,

1. demande à la Communauté de mettre sur pied une brigade de police européenne ;

2. demande que cette brigade soit composée indistinctement des effectifs policiers des Etats membres ;

3. demande que cette brigade soit compétente pour régler les différends qui pourraient se poser en matière de libre circulation du fait d'agissements illégaux des citoyens européens sur l'ensemble du territoire communautaire.

(1) JO n° C 323 du 27.12.1989, p. 98.

(2) JO n° C 96 du 17.4.1990, p. 274.

(3) JO n° C 175 du 16.7.1990, p. 170.

(4) JO n° C 267 du 14.10.1991, p. 197.

(5) JO n° C 176 du 13.7.1992, p. 120.

(6) Conclusions de la Présidence, 27 juin 1992, p. 14.

(7) JO n° L 326 du 24.11.1990, p. 56.

(8) JO n° L 357 du 20.12.1990, p. 1.

(9) COM(91) 182 final ; rapports Hoon (A3-0273/90 et A3-0082/91, respectivement du 6.11.1990 et du 3.4.1991).

(10) COM(91) 463 final du 27.1.1992. Le règlement proposé est fondé sur l'article 235 du traité CEE. Voir aussi le rapport A3-0164/92 de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures (rapporteur : Mme van den Brink).

(11) La Commission se prétend simple observateur, mais, à en croire des témoins privilégiés, elle est en fait un participant actif.

(12) On se référera en l'occurrence à la déclaration sur la police de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et à la résolution 690 du Conseil de l'Europe.

(13) Op. cit. note (5), pp. 2-7. Le Parlement européen a approuvé la proposition de règlement le 13 mai 1992. Le Conseil ne s'est pas encore prononcé.

(14) Presque toutes les initiatives intergouvernementales dans le domaine de la coopération internationale des services de police prévoient la mise sur pied d'une banque de données. J'en ai un jour dénombré 23 !

(15) R. FERNHOUT, *De Verenigde Staten van Europa zijn begonnen ... maar voor wie ?* (Les Etats-Unis d'Europe ont démarré ... mais à l'usage de qui ?), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, pp. 2, 7-8.

(16) En décidant que le français est la seule langue officielle obligatoire sur le territoire de la République française, l'Assemblée nationale n'a pas simplifié le problème.

(17) Cf. commission des libertés publiques et des affaires intérieures, Document de travail sur le projet de rapport annuel sur le respect des droits de l'homme au sein de la Communauté européenne (rapporteur : M. De Gucht), PE 201.523, 29 juin 1992, pp. 2-4.

(18) Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Rapport sur la coopération policière et la protection des données à caractère personnel dans le secteur de la police (rapporteur : M. Stoffelen), doc. 6557, 30 janvier 1992.

(19) JO n° L 326 du 24.11.1990, p. 56. Mais les chefs de gouvernement ne se sont toujours pas résolus à faire adhérer la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme...

(20) JO n° L 357 du 20.12.1990, p. 1.

(21) JO n° C 21 du 29.1.1991, p. 17 ; rapport Scott-Hopkins (A3-0357/91). Le Conseil des ministres "Affaires générales" a arrêté le 22 juillet 1992 sa position commune en la matière. Il reste à présent au Parlement européen à se prononcer en deuxième lecture.

(22) COM(91) 182 final ; rapports Hoon (A3-0273/90 et A3-0082/91, respectivement du 6.11.1990 et du 3.4.1991).

(23) Cf. mon document de travail sur la coopération policière, PE 156.390.

(24) Note de la délégation belge sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, CIRC, 3612/92. On ne sait pas encore quelle suite sera réservée à cette proposition.