

**Réunion Informelle
des Ministres de la Justice et des Affaires Intérieures**

Luxembourg, 27-29 janvier 2005

**RENFORCER LA SECURITE - Comment structurer la coopération policière et
judiciaire opérationnelle au niveau de l'Union
européenne ?**

Dans le rapport final que le Groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice » adresse à la Convention (¹), il est largement admis que « *la collaboration opérationnelle actuelle n'est pas assez efficace, et transparente et responsable* ». Il est également admis que « *les tâches actuelles de l'Union en matière de coordination et de collaboration opérationnelle pourraient être mieux organisées si l'on veut renforcer la confiance et l'efficacité* ». Enfin, il est proposé de créer, « *au sein du Conseil, une structure plus efficace, de haut niveau technique, pour assurer la coordination de la coopération opérationnelle* », tout en s'interrogeant sur « *comment associer au mieux (...) la Task Force des chefs de police* ».

L'article III-261 du nouveau Traité Constitutionnel prévoit l'installation d'un comité permanent « *afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure* ». Par ailleurs, ce comité devrait également favoriser « *la coordination de l'action des autorités compétentes des Etats membres* ». Pour renforcer la sécurité en Europe, la nécessité d'améliorer la coordination opérationnelle a donc été clairement reconnue.

Le programme de La Haye, approuvé le 5 novembre 2004 par le CE, invite le Conseil « *à prévoir la création du comité intérieur visé à l'article III-261 du Traité Constitutionnel (...) afin qu'il puisse être constitué dès que possible après l'entrée en vigueur du traité constitutionnel* ».

¹ CONV 426/02 WG X 14 du 02/12/2002

Or, pour définir le champ d'activité, les fonctions, les compétences et la composition de ce comité permanent, le Conseil devrait d'abord se prononcer sur les attentes qu'il a vis-à-vis de cette nouvelle structure, examiner comment ce comité s'intègre dans un concept global de sécurité européenne et quelles sont ses relations avec d'autres acteurs privilégiés au niveau européen tel que Europol, Eurojust, l'Agence sur les frontières extérieures, l'OLAF .

Enfin, le renforcement de la sécurité intérieure européenne passe également par une amélioration substantielle de l'échange d'informations, objectif qui devrait être atteint par l'introduction du « principe de disponibilité ».

Ainsi, si la nouvelle structure « opérationnelle » doit être prête pour l'entrée en vigueur du nouveau traité constitutionnel et, au plus tard, pour le 1^{er} janvier 2008, le Conseil devra examiner dès aujourd'hui quel est son « niveau d'ambition opérationnelle » pour conférer une véritable dimension européenne à la notion de « sécurité intérieure » au sein d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice. L'élaboration de cette nouvelle structure « opérationnelle » devra également prendre en compte la clause de solidarité prévue à l'article I-43 du Traité Constitutionnel, notamment dans la prévention du terrorisme et dans la gestion des conséquences en cas d'attaque terroriste.

Pour renforcer la sécurité au niveau européen, les Ministres de l'Intérieur et de la Justice sont invités à exprimer leurs visions quant au « niveau d'ambition opérationnelle » que l'Union européenne devrait se fixer pour le 1^{er} janvier 2008, sur base d'un concept intégré couvrant les aspects policiers et judiciaires de la coopération opérationnelle.

1. Quel positionnement pour le comité prévu à l'art.III-261 du nouveau Traité Constitutionnel ?

L'objectif principal de ce comité devrait être de reconstituer l'unité et la cohérence nécessaire au traitement de l'ensemble des questions liées à la sécurité intérieure au niveau de l'UE. Sa responsabilité fonctionnelle devrait être double : d'abord pour préparer les politiques européennes en matière de sécurité intérieure accompagnées d'une identification des adaptations adéquates et nécessaires du cadre normatif, ensuite pour assurer le « monitoring »

de la coopération et de la coordination opérationnelle, en matière policière et judiciaire pénale.

La simple lecture de l'article III-261 ne permet pas de situer clairement ce comité. Il pourrait très bien être un comité « technique à vocation exclusivement opérationnelle ». Mais dans quelle enceinte aura alors lieu la préparation des « *orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice* » prévues par l'article III-258 du nouveau Traité, travail qui nécessite forcément une coordination, une conjonction entre le « normatif » et « l'opérationnel » ? Ou alors, par le fait qu'il soit « permanent » et que son institution soit inscrite dans la Constitution même, le comité prévu à l'article III-261 ne pourrait-il pas, ou ne devrait-il pas assumer un rôle de coordination, en s'appuyant d'une part sur une structure purement opérationnelle, clairement séparée d'un ensemble de groupes de travail normatifs, d'autre part ? Aux yeux de la présidence luxembourgeoise, ces deux lectures de l'article III-261 semblent admissibles et un positionnement dans l'un ou dans l'autre sens ne devrait pas mettre en péril l'équilibre global inscrit au Traité Constitutionnel. Pour cette raison, la présidence a souhaité adresser ces questions aux Ministres compétents en matière de sécurité intérieure afin de lancer le débat, estimant que toute clarification réalisée au stade des préparations permettrait d'éviter de nombreuses discussions interprétatives quant aux compétences « exactes » du comité de l'article III-261 au moment de sa mise en place.

En attendant la mise en place du comité de l'article III-261, le Conseil est invité dans le programme de La Haye à organiser tous les six mois une réunion regroupant le président du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (SCIFA), celui du Comité de l'article 36 et les représentants de la Commission, d'Europol, d'Eurojust, de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, de la Task force des chefs de police et du SITCEN.

Sur base de ces considérations, les Ministres de l'Intérieur et de la Justice sont invités à indiquer leurs points de vue quant au rôle du futur comité prévu à l'art.III-261 du nouveau Traité Constitutionnel et de son positionnement au sein d'un concept intégré de sécurité intérieure européenne.



2. Comme développer la coopération policière dans les régions frontalières à l'intérieur de l'Union ?

Depuis la signature de la Convention d'application de l'accord de Schengen en 1990, tous les Etats membres de l'Union européenne ont entrepris des efforts significatifs en matière de coopération policière dans les régions frontalières. De nombreux accords bilatéraux ont en effet introduit de nouvelles formes de coopération entre services de police, permettant notamment l'action d'agents de police d'un Etat membre sur le territoire d'un autre Etat membre.

L'on constate cependant que ces accords bilatéraux varient d'une région à l'autre et que, de par leur diversité, certains types d'interventions transfrontalières ne sont pas possibles partout en Europe.

Or, dans un espace commun de sécurité et sans frontières intérieures, un maximum d'efficacité devrait être atteint dans l'exercice de l'action policière. Le même niveau de coopération policière transfrontalière devrait par conséquent être visé sur tout le territoire de l'Union européenne, et plus particulièrement dans les régions frontalières. Pour atteindre cet objectif, la Présidence luxembourgeoise propose de développer de manière systématique des « accords-modèles » au niveau de l'Union afin de servir comme cadre juridique pour régler la coopération policière entre Etats membres au niveau bilatéral.

Pour développer la coopération policière au niveau bilatéral, et plus particulièrement dans les régions frontalières, les Ministres de l'Intérieur et de la Justice sont invités à indiquer s'ils partagent l'idée de développer de manière systématique des « accords-modèles » communs au niveau de l'Union.

3. Quelle vision d'avenir pour Europol et Eurojust?

Il ne devrait pas y avoir de recoupement de compétences entre les attributions et missions du comité de l'art.III-261 et celles dévolues à Europol et à Eurojust. Au contraire, dans leurs

compétences respectives, ces trois organismes seront des organes complémentaires qui permettront à l'UE d'atteindre ses objectifs en matière de sécurité intérieure.

Pour maximaliser le rôle stratégique du comité de l'art.III-261, les Etats membres devront, en conséquence, également renforcer leur vision stratégique pour Europol et Eurojust, en complémentarité avec celle adoptée pour leurs services de répression au niveau national. L'interaction, l'homogénéité et la complémentarité des actions menées pourraient donc être renforcées de manière substantielle. Par ailleurs, le Directeur d'Europol et le Président d'Eurojust pourraient être membres à part entière du comité de l'art.III-261.

Au niveau européen, Europol continuerait à fonctionner comme acteur policier exclusif en matière d'investigations policières dans les domaines et selon les termes et compétences prévus par son cadre légal. Mais étant donné que le cadre légal d'Europol est amené à évoluer, et que l'art. III-276 du Traité Constitutionnel prévoit qu'une loi européenne devra remplacer la Convention Europol actuelle, deux cas de figures peuvent être envisagées.

Soit le Conseil décide de ne reprendre dans la future loi européenne que les dispositions actuelles de la Convention Europol telle que modifiée par ses protocoles, sans aucune extension des compétences et attributions d'Europol, ce qui figerait l'action d'Europol dans son cadre actuel au moins jusqu'en 2010.

Soit le Conseil profite du *momentum* pour redéfinir les besoins et les attentes par rapport à Europol afin d'élaborer un nouveau cadre légal pour atteindre une évolution substantielle de l'office européen de police.

A plusieurs reprises, le Conseil a dû noter qu'à l'heure actuelle, son cadre légal ne permet pas à Europol d'assurer un appui opérationnel suffisant, notamment dans le cadre d'action de la Task Force des Chefs de Police. Si les Ministres compétents en matière de sécurité intérieure partagent la 2^{nde} approche - extension des compétences d'Europol - le Conseil devrait procéder dès maintenant à une évaluation des besoins en vue de la formulation de nouveaux objectifs pour Europol, dans le respect de toutes les dispositions de l'art. III-276 du Traité Constitutionnel et en assurant la prise en compte du rôle d'Europol dans un concept global de sécurité intérieure européenne. La Présidence luxembourgeoise estime en effet que de tels

travaux devraient débiter en 2005 afin que la loi européenne Europol puisse être approuvée avant le 1^{er} janvier 2008.

Le débat se pose dans des termes analogues pour Eurojust : le Conseil souhaite-t-il dès maintenant envisager la prochaine phase d'évolution pour Eurojust – parallèlement au développement d'Europol - pour préparer « *la loi européenne relative à Eurojust prévue à l'article III-273 dudit traité* », au plus tard pour le 1^{er} janvier 2008 ?

En vue de la préparation des législations européennes prévues dans les articles III-276 et III-273 du Traité Constitutionnel, les Ministres de l'Intérieur et de la Justice sont invités à considérer le développement d'Europol et d'Eurojust dans la perspective de la mise en place d'un concept intégré de sécurité intérieure européenne et à indiquer l'approche qu'ils préfèrent en vue de la préparation des futures lois européennes y relatives.

4. Quel format pour l'échange d'informations sur base du principe de disponibilité ?

L'art. III-275 du Traité Constitutionnel retient « *la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes* » comme une des mesures nécessaires au développement de la coopération policière entre autorités compétentes des Etats membres.

Dans sa communication publiée le 2 juin 2004, la Commission aborde d'une manière générale la problématique de l'échange d'informations tout en identifiant une série de lacunes et d'obstacles. Au Conseil, les travaux relatifs à l'initiative de la Suède destinée à simplifier l'échange d'informations et de renseignements entre services répressifs sont en cours.

Le programme de La Haye introduit une approche innovatrice au niveau européen en retenant le « principe de disponibilité » comme standard commun dans l'échange et le partage d'informations. Afin que la nouvelle structure d'échange d'informations puisse être prête pour le 1^{er} janvier 2008, la Commission est invitée à soumettre avant fin 2005 des propositions idoines.



La Présidence luxembourgeoise estime que les principes et conditions retenus par le CE méritent un débat d'orientation au niveau des Ministres compétents en matière de sécurité intérieure pour avoir un échange de vues :

- pour mieux définir le principe de disponibilité et identifier ses limites ;
- pour préciser les autorités et services (policiers, douaniers, judiciaires, autres) qui devraient être parties intégrantes de la nouvelle structure d'échange d'informations ;
- pour indiquer si et comment l'on peut impliquer Europol et Eurojust dans cette structure ou/et comment le futur SIS II pourra servir d'architecture de base ;
- pour examiner comment définir les finalités d'utilisation des informations transmises ;
- pour considérer les moyens et procédures nécessaires à la protection des données et de la vie privée ;
- et enfin, pour indiquer si « l'accès transfrontalier direct » est un objectif que le Conseil devrait se fixer à terme.

Les indications fournies par les Etats membres sur ces sujets devraient aider le Conseil à atteindre un *common understanding* pour fonder le mécanisme à mettre en place d'ici 2008.

Sur base de ces considérations, les Ministres de l'Intérieur et de la Justice sont invités à exprimer leurs points de vues relatifs à la mise en œuvre d'un mécanisme d'échange et de partage d'informations basé sur le « principe de disponibilité ».

