

N° 320

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 2005

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation du **protocole modifiant la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents,***

Par M. André ROUVIÈRE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pen, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1348, 1633 et T.A. 397
Sénat : 247 (2004-2005)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 3 |
| I. LES ETATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE RENFORCENT LEURS ACTIONS CONTRE LES NOUVELLES FORMES DE CRIMINALITÉ | 4 |
| II. LE PRÉSENT PROTOCOLE PERMETTRA D'ASSOCIER LES AGENTS D'EUROPOL À CES ACTIONS | 6 |
| CONCLUSION | 8 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 9 |
| PROJET DE LOI | 10 |
| ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT | 11 |
| ANNEXE II - LISTE DES RATIFICATIONS INTERVENUES AU 1^{ER} AVRIL 2005 | 13 |
| ANNEXE III - CONTRIBUTION DES ÉTATS MEMBRES AU PROJET DE BUDGET 2005 D'EUROPOL | 14 |

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Prévu dès le Traité de Maastricht, l'Office européen de police a pris un caractère réellement opérationnel avec l'entrée en vigueur de la convention qui le mettait en place, le 1er octobre 1998.

En effet, cette convention a attribué à Europol des compétences spécifiques, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, les homicides volontaires, le trafic d'armes et la criminalité informatique. Cet Office est basé à La Haye, aux Pays-Bas.

Le présent texte, signé le 28 novembre 2002 à Bruxelles, **visé à lui conférer des possibilités nouvelles de soutien aux actions menées par les Etats-membres dans ces domaines**, et à modifier en conséquence le statut des agents membres d'Europol.

I. LES ETATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE RENFORCENT LEURS ACTIONS CONTRE LES NOUVELLES FORMES DE CRIMINALITÉ

C'est lors du **Conseil européen de Tampere, en 1999**, que les Etats membres ont décidé de **renforcer leur lutte** contre les trois principales infractions dont le nombre croît en Europe : la lutte contre **le terrorisme, le trafic d'êtres humains et celui de stupéfiants**. Pour accroître leurs capacités de répression, les Etats ont instauré la possibilité de créer, sur la base du volontariat, des équipes communes d'enquête (ECE) permettant le traitement conjoint d'affaires pénales entre deux ou plusieurs Etats. Il faut souligner que ces équipes opèrent toujours dans le cadre d'une enquête pénale.

C'est ainsi que la France et l'Espagne ont constitué, en mars 2003, une équipe commune d'enquête en matière de lutte contre le terrorisme basque. On ne peut que constater que d'importants succès ont été remportés, dans ce domaine, depuis cette date.

Plus récemment, en février 2005, une ECE a été créée avec la Lituanie pour renforcer la répression de l'utilisation en France de fausses cartes bancaires par des ressortissants de ce pays. Deux autres ECE sont en projet : l'une, avec l'Allemagne, pour lutter contre le terrorisme islamiste, et l'autre, avec les Pays-Bas, pour une meilleure répression du trafic de drogues. L'extension de cette pratique d'équipes communes aux personnels de l'Office européen de police a semblé opportune, mais nécessitait l'adoption d'un protocole modificatif.

Le présent texte précise donc les modalités de participation des personnels d'Europol aux équipes d'enquête communes, qui sont soumises au droit interne de l'Etat où ces personnels opèrent. Placés sous l'autorité d'un chef d'équipe de la nationalité de cet Etat, ils ne peuvent participer à l'exécution de mesures coercitives.

Concrètement, ces modalités de participation sont établies par des arrangements spécifiques conclus entre le directeur d'Europol et les autorités des Etats membres, sur la base de règles générales déterminées par le conseil d'administration de l'Office, composé d'un représentant par Etat membre.

Au niveau central, l'Office associe des personnels de police, de gendarmerie et des douanes. Ainsi, les six officiers français de liaison basés à la Haye sont issus de chacun de ces corps.

La France est progressivement passée d'une grande réserve envers l'utilité de cette nouvelle structure de coordination à une meilleure évaluation des potentialités qu'elle offrait au renforcement de son efficacité policière.

Cette évolution s'est notamment fait sentir depuis la décision de l'Union Européenne de créer un point de contact pour Europol dans chacun des Etats-membres. C'est ainsi que le SCOPOL (Service de Coopération technique internationale de Police), situé à Nanterre, effectue pour la France la liaison entre les autorités policières internationales et Europol.

II. LE PRÉSENT PROTOCOLE PERMETTRA D'ASSOCIER LES AGENTS D'EUROPOL À CES ACTIONS

Pour l'instant, aucune équipe commune d'enquête n'a intégré des agents d'Europol, puisque le présent texte n'a pas encore été ratifié par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne ¹.

Ce texte prévoit et organise la participation de ces personnels aux équipes communes d'enquête, en leur assurant les garanties juridiques nécessaires. Europol reçoit également la possibilité de demander aux autorités compétentes des Etats membres d'engager, de mener ou de coordonner des enquêtes pénales. Le texte définit les modalités des réponses des Etats ; il établit également la façon dont le Conseil d'administration d'Europol statue sur un éventuel litige entre un Etat et Europol survenu lors d'une participation d'un membre d'Europol à une équipe commune d'enquête (ECE). L'immunité de juridiction dont bénéficient les personnels d'Europol ne s'appliquera pas aux actes accomplis dans le cadre de l'appui à une ECE. Ces personnels ont également pour mission de transmettre d'Europol aux Etats membres des équipes d'enquêtes dont ils relèvent, toutes informations utiles à ces équipes et, plus généralement, de promouvoir l'harmonisation des méthodes d'analyse criminelle et des techniques d'enquête entre les Etats membres. L'Office est chargé, pour sa part, de constituer et d'alimenter un système informatisé de données sur les trafics qui relèvent de sa compétence.

Le rôle d'Europol est d'agir comme un prestataire de services au profit des Etats-membres, pour faciliter leurs enquêtes. C'est ainsi qu'ont été créés en son sein dix-sept fichiers thématiques, regroupant les informations transmises par les Etats-membres sur les principaux trafics, comme ceux portant sur les cartes bancaires, et les voitures volées.

Le présent texte aura pour effet principal de faciliter l'appui, par Europol, aux services policiers des nouveaux Etats-membres de l'Union Européenne qui sont dépourvus des effectifs et des moyens pour lutter contre la criminalité qui les affectent.

Cet appui passe par le prêt de matériels légers, comme les appareils d'écoutes, l'envoi de spécialistes facilitant leur emploi, la fourniture de renseignements ou de facilité en matière d'interprétariat spécialisé dans les affaires policières.

Le texte prévoit que ce protocole entre en vigueur 90 jours après l'achèvement des procédures de ratification des Etats membres.

¹ On trouvera en annexe n° 1 la liste des ratifications au 1^{er} avril 2005.

Les Etats adhérents à l'Union européenne le 1er mai 2004 ont dû adhérer simultanément à la convention d'origine et au présent protocole.

La position française à Europol est contrastée : notre pays a contribué, en 2004, à 58,759 millions à son budget à hauteur de 16 %, soit 8 millions d'euros pour un total de 59 millions. Les personnels français représentent moins de 10 % du total.

Il faut également relever que le remplaçant du directeur sortant, l'Allemand Jürgen Storbeck, a été désigné par les ministres de l'intérieur de l'Union européenne, en mars 2005, et qu'il s'agit d'une autre personnalité allemande, le directeur de la section « crime organisé » à l'Office fédéral de police criminelle, M. Max Peter Ratzel, alors que notre pays avait exprimé le souhait que le poste revienne à un Français.

Cependant, la préparation de cette candidature a sensibilisé notre pays à l'intérêt présenté par Europol.

CONCLUSION

La France doit ratifier rapidement ce protocole, qui ne résout certes pas le problème de fond de la coopération judiciaire et policière européenne, mais permet de l'améliorer sur des points techniques.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 4 mai 2005.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Robert Del Picchia s'est interrogé sur les tâches opérationnelles que la présente convention permettrait de confier aux agents d'Europol. M. André Rouvière, rapporteur, a estimé que la convention apportait un cadre juridique permettant le développement ultérieur des actions menées par les agents d'Europol, qui portent actuellement essentiellement sur la fourniture de renseignements et le prêt de matériel d'écoute.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole modifiant la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, signé à Bruxelles le 28 novembre 2002, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1348 – XIII^e législature

ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT¹

I - État du droit et situation de fait existants et leurs insuffisances :

Afin de conduire des enquêtes pénales qui demandent une action coordonnée et concertée, la création d'équipes communes d'enquête a été jugée nécessaire pour lutter de manière efficace contre le terrorisme, le trafic d'êtres humains et de stupéfiants.

Deux possibilités ont été envisagées :

- des équipes communes d'enquête purement bilatérales,
- des équipes communes d'enquête bénéficiant de l'appui d'EUROPOL.

Si la création de la première catégorie d'équipes est possible depuis le 1^{er} janvier 2003, sous réserve d'une approbation de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale par les Etats-membres concernés, la seconde catégorie d'équipes communes d'enquête suppose une modification préalable de la Convention EUROPOL.

II - Bénéfices escomptés en matière :

**** d'emploi***

Sans objet dans l'immédiat, la montée en puissance en cours des effectifs d'EUROPOL permettant d'absorber la charge de travail accrue.

**** d'intérêt général***

En vertu de l'article 30- 2a) du TUE, conjugué avec l'article 13 de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 29 mai 2000, EUROPOL a vocation à jouer un rôle d'appui au profit des équipes communes d'enquête.

Néanmoins, pour donner un appui véritablement efficace, en permettant notamment aux agents d'EUROPOL d'agir en dehors du siège de La Haye dans le cadre d'équipes communes d'enquête, il est nécessaire de modifier la Convention d'EUROPOL.

Actuellement, EUROPOL se limite à prodiguer des conseils aux États membres sur l'objet de l'enquête.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

A l'avenir, l'Office européen de police sera partie prenante à travers la participation de ses agents au sein de certaines équipes communes d'enquête, voire pourra prendre l'initiative de demander aux autorités compétentes des États membres concernés de mener ou de coordonner des enquêtes dans les cas prévus à l'article 3 ter de la Convention d'EUROPOL modifiée.

A travers ces modifications, il s'agit de renforcer l'orientation opérationnelle que les États-membres souhaitent donner à EUROPOL.

**** d'incidences financières***

Néant.

**** de simplification des formalités administratives***

La participation d'agents d'EUROPOL au sein d'équipes communes d'enquête doit faciliter l'utilisation postérieure des informations obtenues lors de l'enquête.

En effet, les informations pourront être utilisées aux fins pour lesquelles l'équipe a été créée ou pour enquêter sur d'autres infractions pénales sous réserve d'avoir obtenu l'autorisation de l'État émetteur de l'information requise.

Par ailleurs, ces informations dûment recueillies pourraient également être utilisées à d'autres fins si les États l'ont convenu dans l'accord de création de l'équipe.

**** de complexité de l'ordonnancement juridique***

Ce protocole ne vise qu'à modifier le contenu de la Convention EUROPOL. Il ne s'agit pas d'un texte nouveau qui serait susceptible d'alourdir l'ordonnancement juridique actuellement en vigueur./.

**ANNEXE II -
LISTE DES RATIFICATIONS INTERVENUES
AU 1^{ER} AVRIL 2005**

| | | |
|--------------------|--|--------------|
| Titre | Protocole modifiant la convention portant création d'un office européen de police (convention Eropol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents | |
| Signature | 28/11/2002 : Bruxelles | |
| Pays | | Notification |
| Autriche | | 29/04/2004 |
| Belgique | 16/03/2005 | |
| Chypre | | 31/05/2004 |
| République tchèque | | 28/05/2004 |
| Allemagne | | 25/03/2004 |
| Danemark | | 14/01/2005 |
| Estonie | | 10/03/2005 |
| Espagne | | 05/03/2004 |
| France | | |
| Royaume-Uni | | 03/02/2005 |
| Grèce | | 24/12/2004 |
| Hongrie | | 28/05/2004 |
| Italie | | |
| Irlande | | |
| Lituanie | | 27/05/2004 |
| Luxembourg | | |
| Lettonie | | 31/05/2004 |
| Malte | | 30/06/2004 |
| Pays-Bas | | |
| Portugal | | |
| Pologne | | 29/07/2004 |
| Suède | | |
| Finlande | | 06/10/2004 |
| Slovénie | | 31/05/2004 |
| Slovaquie | | 31/05/2004 |

ANNEXE III - CONTRIBUTION DES ÉTATS MEMBRES AU PROJET DE BUDGET 2005 D'EUROPOL

| | PNB 2003 (en millions d'euros) | Part du PNB des 15 | Solde 2003 | Part du PNB des 25 | Contributions avant 2003 ajustement | Contributions après 2003 ajustement |
|--------------------|-----------------------------------|--------------------|------------|--------------------|--|--|
| a | b | c | d | e | f | g = d + f |
| Autriche | 221 672 | 2,31 % | -195 326 | 2,21 % | 1 335 091 | 1 139 765 |
| Belgique | 282 992 | 2,95 % | -249 358 | 2,82 % | 1 704 413 | 1 455 055 |
| Danemark | 193 027 | 2,01 % | -170 085 | 1,93 % | 1 162 567 | 992 482 |
| Finlande | 143 829 | 1,50 % | -126 734 | 1,43 % | 866 254 | 739 520 |
| France | 1 570 757 | 16,39 % | -1 384 071 | 15,67 % | 9 460 396 | 8 076 325 |
| Allemagne | 2 179 772 | 22,75 % | -1 920 703 | 21,74 % | 13 128 386 | 11 207 683 |
| Grèce | 151 014 | 1,58 % | -133 065 | 1,51 % | 909 528 | 776 463 |
| Irlande | 113 593 | 1,19 % | -100 092 | 1,13 % | 684 149 | 584 057 |
| Italie | 1 325 810 | 13,83 % | -1 168 236 | 13,22 % | 7 985 121 | 6 816 885 |
| Luxembourg | 21 812 | 0,23 % | -19 219 | 0,22 % | 131 367 | 112 148 |
| Pays-Bas | 475 598 | 4,96 % | -419 072 | 4,74 % | 2 864 442 | 2 445 370 |
| Portugal | 130 773 | 1,36 % | -115 230 | 1,30 % | 787 622 | 672 392 |
| Espagne | 715 003 | 7,46 % | -630 024 | 7,13 % | 4 306 337 | 3 676 313 |
| Suède | 258 086 | 2,69 % | -227 412 | 2,57 % | 1 554 404 | 1 326 992 |
| Royaume-Uni | 1 799 685 | 18,78 % | -1 585 790 | 17,95 % | 10 839 187 | 9 253 397 |
| Sous-total 1 | 9 583 420 | 100 % | -8 444 418 | 95,59 % | 57 719 264 | 49 274 847 |
| Chypre | 11 585 | | | 0,12 % | 69 774 | 69 774 |
| République tchèque | 71 541 | | | 0,71 % | 430 879 | 430 879 |
| Estonie | 7 005 | | | 0,07 % | 42 190 | 42 190 |
| Hongrie | 70 711 | | | 0,71 % | 425 880 | 425 880 |
| Lituanie | 15 413 | | | 0,15 % | 92 830 | 92 830 |
| Lettonie | 9 097 | | | 0,09 % | 54 790 | 54 790 |
| Malte | 4 262 | | | 0,04 % | 25 668 | 25 668 |
| Pologne | 198 087 | | | 1,98 % | 1 193 045 | 1 193 045 |
| Slovénie | 25 184 | | | 0,25 % | 151 676 | 151 676 |
| Slovaquie | 29 324 | | | 0,29 % | 176 615 | 176 615 |
| Sous-total 2 | 442 209 | | | 4,41 % | 2 663 347 | 2 663 347 |
| Total général | 10 025 629 | 100 % | -8 444 418 | 100 % | 60 382 610 | 51 938 192 |
| | | | | Solde 2003 | | 8 444 418 |
| | | | | Autres recettes | | 3 040 000 |
| | | | | Total des recettes | | 63 422 610 |

Notes: Sur le total des contributions, il est proposé d'appeler 4,552 millions d'euros sous réserve d'une décision unanime du conseil d'administration.
Les chiffres concernant les contributions 2005 sont purement indicatifs et seront corrigés, conformément à l'article 40, paragraphe 2, du règlement financier, pour chacun des anciens États membres pour la différence entre la contribution versée pour 2003 et la contribution nécessaire pour financer les dépenses effectives en 2003. Ces corrections seront effectuées lorsque les contributions 2005 seront appelées avant le 1^{er} décembre 2004.
Une note séparée est présentée pour préciser les modalités de prise en compte des nouveaux États membres. Pour plus de précisions, on consultera utilement le document 2210 163r1, annexe 2.
En raison de l'arrondissement des montants, il est possible que le «Total» diffère de la somme des montants individuels.