

N° 235

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 janvier 1995.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 mars 1995.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1),

sur

Europol et la lutte contre les trafics de drogue,

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski, *vice-Présidents* ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, *secrétaires* ; Mme Monique Ben Guiga, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Christian de La Malène, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Guy Penne, Jacques Rocca Serra, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. LE TRAITÉ DE MAASTRICHT	11
A. LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE A ARRÊTÉ LE PRINCIPE D'ÉCHANGES D'INFORMATIONS POLIÉRIÈRES ENTRE LES ETATS MEMBRES	11
B. LE PROJET BRITANNIQUE DU 8 NOVEMBRE 1993	12
C. LE PROJET DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL DU 14 JUIN 1994	13
II. UNE RUPTURE DANS L'APPROCHE JURIDIQUE DU DOSSIER : LE PROJET ALLEMAND	15
A. LE PROJET DE CONVENTION DE LA PRÉSIDENTE ALLEMANDE A ÉCARTÉ LE RÉSULTAT DES NÉGOCIATIONS PRÉCÉDENTES	15
B. LES RÉACTIONS DE LA DÉLÉGATION FRANÇAISE	16
C. L'INTERVENTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	17
III. LE COMPROMIS FRANÇAIS	19
A. L'ARCHITECTURE DU SYSTÈME D'INFORMATION D'EUROPOL	19
B. LA PROTECTION DES PERSONNES	22
IV. LE STATUT PROVISOIRE D'EUROPOL	25
A. L'AGRÉMENT MINISTÉRIEL DU 2 JUIN 1993	25
B. EUROPOL EST INSTALLÉ À LA HAYE	26
C. LE BUDGET D'EUROPOL	27
D. LES PREMIÈRES ACTIVITÉS D'EUROPOL	28
E. LES DÉVELOPPEMENTS PRÉVUS PAR L'ÉQUIPE DE DIRECTION D'EUROPOL	30

V. LES PROBLÈMES INCONTOURNABLES.....	33
A. L'ABSENCE D'ATTITUDE COMMUNE FACE À LA DROGUE.....	33
B. L'IRRESPONSABILITÉ TECHNIQUE D'EUROPOL	35
C. LE MANQUE DE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE	37
VI. LES DIFFICULTÉS CONSTITUTIONNELLES.....	39
A. LA CONSTITUTIONNALITÉ D'UN EUROPOL COMMUNAUTAIRE	39
B. LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS ET LIBERTÉS.....	42
VII. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE	49
1. L'UNION EUROPÉENNE DOIT INTERDIRE LA CULTURE DE STUPÉFIANTS À DES FINS NON MÉDICAMENTEUSES SUR LE TERRITOIRE DES ETATS-MEMBRES	49
2. LA FRANCE NE PEUT ACCEPTER UNE COMMUNAUTARISATION RAMPANTE D'EUROPOL	51
3. LA CONFÉRENCE DES ORGANES SPÉCIALISÉS DANS LES AFFAIRES COMMUNAUTAIRES (COSAC) N'EST PAS EN FAVEUR DE L'OCTROI DE POUVOIRS OPÉRATIONNELS À EUROPOL DANS UN AVENIR PROCHE.....	51
4. LE CONTRÔLE TECHNIQUE DOIT TENIR COMPTE DE LA RÉFORME DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL PRÉVUE POUR 1996	52
5. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DOIT ÊTRE ASSURÉ.....	53
6. LA FRANCE NE PEUT ÊTRE ABSENTE DE LA DIRECTION D'EUROPOL	54
7. LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA CONVENTION DEVRA ÊTRE VÉRIFIÉE AUPRÈS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL AVANT SA RATIFICATION.....	55
CONCLUSION	57
VIII. LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION.....	59

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1. Accord ministériel sur la mise en place de l'unité drogues Europol du 2 juin 1993.....	63
Annexe 2. Organigramme de l'Unité Drogues Europol	71
Annexe 3. Schéma d'architecture générale du système d'information proposé par Europol	75
Annexe 4. Commentaires par la commission permanente d'experts néerlandais en matière de droit international pénal.....	79
Annexe 5. Extraits du Journal Officiel des Débats du Sénat (séance du 20 décembre 1994).....	89
Annexe 6. Enquête sur le narco-trafic aux Pays-Bas	93
Annexe 7. La politique en matière de drogue aux Pays-Bas.....	105
Annexe 8. Extraits du rapport pour 1994 de l'Organe de contrôle des stupéfiants des Nations-Unies.....	129

Mesdames, Messieurs,

Pour certains pierre de base de la création d'un « *FBI européen* », pour d'autres simple centrale d'échanges d'informations policières, Europol est porteur de toutes les ambiguïtés de la construction européenne.

L'urgence que les allemands évoquent souvent à propos de ce dossier doit être relativisée, car, outre le fait que d'autres organisations - comme Interpol - luttent depuis longtemps contre la criminalité internationale transfrontière, l'idée d'un Europol est loin d'être nouvelle. Dès 1981, la délégation allemande à Interpol avait proposé la mise en place d'un bureau régional de police européen. En 1986, un secrétariat propre à l'Europe est d'ailleurs créé au sein d'Interpol.

A la différence de la France, l'Allemagne a toujours eu une attitude dynamique en faveur d'une police européenne. C'est le Bundeskriminalamt (BKA) - la police judiciaire fédérale allemande installée à Wiesbaden - qui a depuis toujours été le propagandiste d'un Europol conçu comme un service opérationnel de police, centralisant les données policières à l'échelle de l'Europe, sur le modèle de la police de la République fédérale d'Allemagne.

Après un premier projet présenté sans succès en 1989, le Conseil européen de Luxembourg, prend acte, le 29 juin 1991, sur la proposition du chancelier d'Allemagne Helmut Kohl, du projet de mise en place d'un Office européen de police (Europol). Dans un rapport présenté au Conseil européen le 4 décembre 1991, les ministres de la Conférence TREVI (ministres de l'Intérieur ou de la Justice selon les Etats), expriment leur accord unanime

sur la mise en place d'Europol avec la création, en premier lieu, d'une Unité de Renseignements en matière de drogues.

Le 10 décembre 1991, le Conseil européen réuni à Maastricht, décide la création d'un Office européen de police dont la fonction initiale serait d'organiser l'échange d'informations sur les stupéfiants entre les douze Etats membres de la Communauté et il charge les ministres Trevi de prendre les mesures nécessaires à la création d'Europol « *dans des délais rapides* ». A la suite de l'insistance de l'Allemagne, cette décision trouve sa place dans le traité sur l'Union européenne, qui est signé, à Maastricht, le 7 février 1992 ; l'article K.1, point 9 prévoit « *l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol)* ».

Cette différence d'attitude entre les deux pays tient sans nul doute à une histoire et à une culture policière différentes qui ne peuvent être ignorées : la police française est une police historiquement centralisée ; elle puise sa logique, son organisation, ses méthodes dans la plus ancienne tradition de l'Etat révolutionnaire, unitaire et centralisateur. La police allemande est marquée par le caractère régionalisé et fédéraliste qui est celui de l'Allemagne depuis 1948.

Les positions ministérielles reflètent ces différences historiques. Auditionnée le 28 novembre 1991 par la commission de contrôle sénatoriale chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1995, Mme Elisabeth GUIGOU, ministre des Affaires européennes, avait alors estimé que le projet allemand de constitution d'une police fédérale lui paraissait difficilement réalisable aussi longtemps que l'Europe communautaire n'aurait pas accédé au niveau d'intégration nécessaire.

A l'inverse, le 21 février 1995, le ministre allemand des Affaires étrangères, M. Klaus KINKEL, appelle à une vaste coopération policière dans laquelle l'actuel projet d'Europol ne serait qu'un premier pas. Dans sa déclaration, M. KINKEL dénonce « *la mesquinerie* » des Etats qui campent sur leurs positions nationales. « *Quand les syndicats du crime utilisent les autoroutes de l'information, le gendarme du village sur son vélo est toujours perdant* » a ajouté le ministre, qui estime que « *le prestige national doit s'effacer devant la nécessité d'accroître l'efficacité des institutions* ».

Ces différences fondamentales d'approches sur les questions policières entre la France et l'Allemagne expliquent que l'idée d'un Europol ne progresse que dans l'ambiguïté.

En juin 1992, les ministres Trevi, réunis à Lisbonne, décident la mise en place d'une équipe de projet installée à Strasbourg, placée sous la responsabilité de M. Jürgen Storbeck, ancien directeur du Bureau national central allemand d'Interpol à Wiesbaden, alors directeur de la division des relations internationales du Bundeskriminalamt (BKA), devenu depuis directeur du département « *Crime organisé et crime économique* » du BKA. Un groupe « *Ad hoc Europol* » au sein de la conférence Trevi est chargé, sous présidence britannique, de préparer les conditions de fonctionnement d'Europol. Le Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992 recommande que soit élaborée la convention nécessaire à la mise en place d'Europol.

Le 4 septembre 1992, les ministres français et allemands de l'Intérieur et des Affaires européennes inaugurent l'installation, dans des bâtiments provisoires, à Strasbourg, de l'unité drogue d'Europol (UDE). Les missions de cette unité sont limitées au simple renseignement dans le domaine du trafic de stupéfiants et du blanchiment d'argent de la drogue. Le 18 septembre 1992, les ministres de l'Intérieur recommandent, au cours d'une réunion spéciale, que la première phase d'Europol, l'Unité drogue, soit mise en place d'ici au 1er janvier 1993. Le mandat provisoire de six mois de l'équipe de projet est renouvelé en février 1993 jusqu'au 29 octobre 1993.

Le 2 juin 1993, à Copenhague, les ministres de l'Intérieur du nouveau Conseil Justice et Affaires intérieures de l'Union européenne signent un accord ministériel sur la mise en place de l'unité drogues Europol. Cet accord, en parfaite conformité avec le nouveau traité de Maastricht, stipule que les tâches de l'unité sont, « *dans le respect de leurs lois nationales et des instructions données par leurs ministres compétents... l'échange d'informations (informations personnelles comprises), entre les Etats membres, permettant d'approfondir des investigations criminelles particulières portant sur des infractions en rapport avec le trafic de drogues, la préparation de rapports sur la situation générale et l'analyse d'activités criminelles à partir d'informations non personnelles fournies par les Etats membres et en provenance d'autres sources* ».

Le Conseil européen n'a jamais voulu, ou pu, trancher entre les deux conceptions policières. Le Conseil européen de Bruxelles du 29 octobre 1993 approuve la répartition des sièges des institutions communautaires et intergouvernementales et l'attribution aux Pays-Bas du siège d'Europol, qui sera installé, dès décembre 1993, à La Haye, dans les anciens bureaux du centre de renseignements policiers néerlandais (CRI).

Le Conseil européen réuni à Corfou en juin 1994 demande que la Convention portant création d'Europol soit conclue « *pour le 30 octobre*

1994 ». Mais, réunis à Bruxelles le 30 novembre 1994, les ministres de l'Intérieur ne peuvent aboutir à un compromis. Le Conseil nomme cependant l'équipe dirigeante d'Europol. Alors que la France avait proposé M. Alain Tourre, contrôleur général de la police, M. Jürgen Storbeck est nommé coordonnateur, MM. Willy Bruggemann (Belgique) et Georges Rauchs (Luxembourg) coordinateurs adjoints, MM. Emmanuele Marotta (Italie) et David Walls-Russel (Royaume-Uni), directeurs. Leur mandat de trois ans a commencé au 1er janvier 1995.

L'enjeu de ce dossier est d'importance. Alors que les procédures judiciaires et pénales ne sont pas harmonisées en Europe et que les statuts des différentes polices nationales sont hétérogènes, on doit s'interroger sur le fait de savoir s'il est souhaitable ou non de créer une police supra-nationale dont les activités, par le jeu de la présidence tournante du Conseil des ministres de l'intérieur, échapperont en fait à tout contrôle ? Peut-on, après la Commission européenne et la future Banque centrale européenne, mettre en place une troisième institution - policière celle-là - composée de fonctionnaires politiquement irresponsables ? Les experts sont en outre partagés sur l'efficacité réelle des polices fédérales existantes, en Europe comme aux Etats-Unis.

L'intervention du Président de la République française dans ce dossier n'a pas simplifié les choses. Soutenant la position allemande, il a en fait affaibli la position des négociateurs français. Au cours du Conseil des ministres du 7 décembre 1994, le Président de la République, François Mitterrand, déclare : « *Il faut que l'Europe dans ce domaine se dote des moyens d'exister face à une criminalité qui dépasse les frontières des Etats* ». Selon le porte-parole de la présidence de la République, le Président aurait indiqué au Premier Ministre que cette question « *doit être réglée sous la présidence française* ». Le Conseil européen, réuni à Essen, les 9 et 10 décembre 1994, décide alors « *que la convention portant création d'Europol devra être conclue au plus tard pour le Conseil européen de Cannes. Il se félicite des progrès accomplis dans l'élaboration de la Convention Europol sous la présidence allemande. Il regrette cependant qu'en dépit de ces progrès les délibérations n'aient pas encore pu être clôturées* ».

L'intervention du Parlement sur ce dossier est légitime. Selon l'interprétation de l'article 88-4 de la Constitution donnée aux présidents d'assemblées par le Premier ministre, le 26 avril 1994, le Sénat, comme l'Assemblée nationale, ne peuvent se prononcer par voie de résolutions sur les propositions d'actes en matière de Justice et d'affaires intérieures, donc sur le projet de convention d'Europol. En revanche, comme l'a souligné le Premier ministre lui-même « *Rien ne s'oppose bien évidemment, à ce que le Parlement, après avoir eu connaissance de ces projets, en débatten* ».

C'est pourquoi, après avoir eu connaissance des différents projets de convention pour Europol dans le cadre de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 modifiée par les lois des 10 mai 1990 et 10 juin 1994, votre délégation estime devoir appeler l'attention du gouvernement sur les limites à fixer au compromis demandé par le Président de la République pour le Conseil européen de Cannes.

Cette intervention parlementaire est la première du genre, puisque, si le Sénat était intervenu dans le processus Schengen, ce n'était alors qu'après la phase de ratification et avant la phase de mise en vigueur. Dans le cas présent, cette intervention a lieu pendant la phase de négociation et avant la signature du traité. Il s'agit donc ici, malgré la difficulté de l'exercice, d'une novation majeure dans le sens d'un progrès de la démocratie dans le contrôle des questions européennes.

Le Conseil Justice et Affaires intérieures du 9 mars 1995 n'a pas achevé la mise au point de la convention Europol, et il est peu vraisemblable que la convention puisse être prête à la signature pour le Conseil européen de Cannes. Votre rapporteur, qui s'est rendu à La Haye, au siège d'Europol, pour y entendre ses principaux dirigeants, fait le constat suivant.

1. Le traité de Maastricht faisait obligation de constituer Europol dans le cadre intergouvernemental, et non dans le cadre communautaire.

2. Le projet allemand remet en question le choix intergouvernemental du traité.

3. Le compromis français permet de régler la question de l'architecture du système d'information et celle de la protection des personnes.

4. Le statut provisoire d'Europol apporte des informations utiles pour comprendre l'évolution probable de l'organe policier.

5. Des problèmes incontournables demeurent : absence d'attitude commune des Etats-membres face à la drogue, irresponsabilité technique d'Europol, inexistence du contrôle démocratique.

6. Des difficultés constitutionnelles ne sont en outre pas à exclure en France lors de la ratification de la convention au regard de la

communautarisation partielle d'Europol et de la protection des droits et libertés.

La délégation du Sénat pour l'Union européenne aboutit aux conclusions suivantes :

1. L'Europe doit adopter une attitude ferme face au narco-trafic. La création d'Europol ne peut être découplée d'une position européenne homogène vis-à-vis de la drogue. Comment organiser la répression contre les trafics si chaque partenaire devait avoir sur ce sujet capital une approche politique - voire philosophique - contradictoire. C'est ainsi que la culture du cannabis ne peut être tolérée sur le sol d'un Etat membre, *a fortiori* avec des subsides communautaires. Votre délégation suggère la création d'un corps d'inspecteurs communautaires dépendant de la Politique Agricole Commune (PAC) pour contrôler les cultures de chanvre et pour aider les Etats-membres à respecter les conventions des Nations-Unies en la matière.

2. La France ne peut accepter une communautarisation rampante d'Europol, ni pour le contrôle financier, ni pour le contrôle juridictionnel. Il n'est d'ailleurs pas souhaitable, ni souhaité par la majorité des Parlements nationaux, d'envisager dans un avenir proche des pouvoirs opérationnels pour Europol.

3. Le contrôle technique d'Europol passe par un renforcement des pouvoirs du Conseil des ministres avec la création d'un secrétariat général permanent dans les affaires intérieures.

4. Le contrôle politique suppose la mise en place d'un comité parlementaire composé de représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen.

5. La France ne peut être absente de la direction d'Europol.

6. Enfin, il conviendra de vérifier, préalablement à sa ratification, que la convention n'est pas en contradiction avec la Constitution française.

La délégation du Sénat pour l'Union européenne fera le bilan définitif des négociations de la présidence française sur Europol après le Conseil européen de Cannes.

I. LE TRAITÉ DE MAASTRICHT

La création d'Europol est présentée comme l'aboutissement de la coopération policière en Europe, laquelle trouverait son achèvement par le passage du bilatéral au multilatéral.

La création d'Europol est encore présentée comme la réponse à la montée du crime international. Face aux périls que font courir les mafias aux démocraties occidentales, il faudrait, dans l'urgence, résoudre les conflits séculaires qui opposent des cultures de police différentes en Europe : le renseignement ou l'analyse face à l'opérationnel de proximité, le technologique ou l'informatique face à l'enquête de terrain.

La difficulté tient moins à de prétendues questions de souveraineté qu'à des formes et des stratégies de polices divergentes. C'est pourquoi le respect, en la matière, du traité sur l'Union européenne, qui a été ratifié par les Etats, doit primer sur toute autre considération, sauf à modifier le traité de Maastricht lui-même lors de la prochaine conférence inter-gouvernementale institutionnelle.

A. LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE A ARRÊTÉ LE PRINCIPE D'ÉCHANGES D'INFORMATIONS POLICIÈRES ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

Le troisième pilier du traité signé à Maastricht, le 7 février 1992, est déterminé par les dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures du Titre VI (articles K à K.9).

La coopération policière « *en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol)* » constitue le point 9 de l'article K.1.

Toute communautarisation du dispositif est écartée par le traité dont l'article K.3 stipule que :

- la Commission européenne ne peut faire des propositions dans ce domaine, pas plus que dans ceux de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération douanière, qui aurait pour objet d'arrêter des positions communes, d'adopter des actions communes ou d'établir des conventions ;

- les dispositions de l'article 100 C, qui permettent le passage du vote à la majorité qualifiée à compter du 1er janvier 1996, ne s'appliquent pas à Europol, ni aux coopérations judiciaire pénale et douanière (1).

B. LE PROJET BRITANNIQUE DU 8 NOVEMBRE 1993

Le premier projet de convention établi sous présidence britannique comportait 22 articles traitant de la création, de l'objectif, des fonctions, des unités nationales, des rapports entre Europol et les unités nationales, de la protection des données, du statut juridique d'Europol, de son Conseil d'administration, du Directeur, du règlement du personnel, du budget, du contrôle financier externe, du contrôle juridictionnel, des privilèges et immunités, des modifications, des relations avec d'autres organismes et des pays tiers, de l'obligation de coopération, de la ratification et de l'entrée en vigueur.

Dès cette phase de négociation, la délégation allemande avait indiqué qu'il conviendrait de créer une base centrale de données contenant « *tant des données des Etats membres que ses propres données* ». Mais le projet stipule encore clairement que « *les Hautes Parties Contractantes restent propriétaires de leurs données nationales. La Haute Partie Contractante propriétaire de données a toujours la faculté d'en refuser ou d'en restreindre la communication. Europol communique des données nouvelles lorsque ces données résultent d'une modification des données nationales ; la simple compilation des données nationales n'engendre pas des données nouvelles* ».

¹ En vertu de l'article K.9, « *Le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, peut décider de rendre applicable l'article 100 C du traité instituant la Communauté européenne à des actions relevant de domaines visés à l'article K.1 points 1) à 6)...* ». Europol, qui figure au point 9, échappe de ce fait à cette possibilité.

Le contrôle financier externe est réalisé par une autorité de contrôle commune composée d'un représentant de la Cour des comptes de chaque Etat ; la délégation allemande était alors en faveur de contrôleurs financiers choisis, par une procédure de rotation annuelle, parmi les contrôleurs financiers des cours des comptes nationales des Etats membres.

En matière de contrôle juridictionnel, le texte déposé par la présidence comportait cinq éléments, dont les trois premiers faisaient intervenir la Cour de Justice des Communautés européennes :

- action en constat d'un manquement d'un Etat membre aux obligations qui lui incombent en vertu de la convention d'Europol ;

- recours en annulation des délibérations du Conseil d'administration ;

- saisine à titre préjudiciel sur l'interprétation de la convention Europol ;

- responsabilité contractuelle d'Europol ;

- responsabilité non-contractuelle d'Europol.

Mais les délégations britannique, française et danoise avaient alors émis une réserve générale sur l'octroi de toute compétence à la Cour de justice dans ce domaine.

C. LE PROJET DU SECRETARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL DU 14 JUIN 1994

Ce projet correspond au texte résultant des travaux du groupe « Europol » sous présidence hellénique.

Il comprend 25 articles et une annexe (création, objectif, fonctions, unités nationales, architecture du système d'information Europol, informations contenues dans la base de données d'Europol, obligations des Etats membres, règles de l'utilisation des données, relation du système Europol avec d'autres systèmes, durée des données, protection des données, contrôle commun du système, communication des données, possibilité de

recours, statut juridique, responsabilité d'Europol, Conseil d'administration, Directeur, Règlement du personnel, Privilèges et immunités, Budget, Contrôle financier externe, Contrôle juridictionnel, Régime linguistique, Obligation de coopération, Modifications, Adoption de la Convention).

L'annexe, qui avait été préparée par la délégation néerlandaise, décrit dans le détail les formes de criminalité dont la prévention, l'enquête, la recherche et la poursuite tombent dans l'objectif d'Europol. La délégation allemande se prononce en faveur d'une liste exhaustive, « *eu égard à l'éventuelle lourdeur de procédure dans son pays pour l'adoption de cette liste* ».

L'ensemble des négociations menées depuis la signature du traité de Maastricht ont respecté le caractère intergouvernemental du titre VI du traité. Les délégations britannique, française et danoise avaient formellement émis une réserve sur l'octroi de toute compétence à la Cour de justice pour le fonctionnement d'Europol.

II. UNE RUPTURE DANS L'APPROCHE JURIDIQUE DU DOSSIER : LE PROJET ALLEMAND

Le 28 juin 1994, la présidence allemande dépose un nouveau projet de convention, qui marque une rupture importante par rapport aux projets précédemment en négociation. Il comprend 43 articles « *intégrant les résultats obtenus dans l'intervalle ainsi que d'autres dispositions qui s'avèrent nécessaires* ». Ce projet, qui s'écarte sensiblement de celui établi le 14 juin 1994 par le Secrétariat général du Conseil, suscite de fortes réactions des délégations belge, danoise et française.

A. LE PROJET DE CONVENTION DE LA PRÉSIDENTE ALLEMANDE A ÉCARTÉ LE RÉSULTAT DES NÉGOCIATIONS PRÉCÉDENTES

Examiné dès le 4 juillet 1994 par le groupe de négociation d'Europol, ce projet suscite immédiatement des réserves sérieuses de la part de plusieurs délégations.

La délégation belge souligne que « *le point de départ demeure l'idée intergouvernementale selon laquelle l'information n'est pas la propriété d'une organisation mais des douze Etats membres réunis au sein d'une organisation avec une personnalité juridique. En tant que tels les Etats membres doivent pouvoir exercer pleinement leur « droit de propriété » respectif* ».

La délégation danoise estime que « *le travail d'Europol doit essentiellement consister en un échange d'informations entre les services nationaux de renseignements en matière criminelle des Etats membres, en principe par l'intermédiaire des officiers de liaison des pays concernés. Les officiers de liaison doivent donc jouer également un rôle déterminant dans l'évolution future d'Europol, conformément aux principes régissant actuellement le fonctionnement de l'Unité Drogue Europol. On aura ainsi jeté les bases de l'évolution future d'Europol, qui doit se dérouler par étapes et consister en une coopération mutuelle entre, d'une part, les officiers de*

liaison des différents Etats membres et, d'autre part, le personnel d'Europol qui, ensemble, procéderont à un traitement centralisé des informations ».

B. LES RÉACTIONS DE LA DÉLÉGATION FRANÇAISE

Les réactions de la délégation française, telles qu'on les lit dans un document du 25 juillet 1994 ⁽²⁾, sont des plus claires : « *En l'état des travaux menés au sein du groupe Europol, nous pensons qu'il est nécessaire de consolider la version d'étape... avant d'étudier de nouvelles propositions. Notre délégation a bien noté que le document (de la présidence allemande) tenait compte de certaines dispositions proposées par la délégation française. Toutefois, elle ne peut accepter d'étudier globalement un texte dont les principes fondamentaux n'ont pas été débattus auparavant. C'est le cas notamment de l'architecture du système qui n'a pas à ce jour débouché sur un consensus au sein du groupe. C'est la raison pour laquelle nous proposons de poursuivre cette discussion avant de parler de la rédaction d'un texte ».*

« La volonté des ministres a été clairement exprimée dans l'accord ministériel du 2 juin 1993 de voir dans l'Unité Drogues Europol (UDE) la première étape vers Europol et dans les officiers de liaison la véritable valeur ajoutée de cette nouvelle structure de coopération policière européenne, par rapport aux instruments déjà existants, et pour le bénéfice des Etats membres... Le système informatique comprend notamment une base centrale et unique de données incluant des informations opérationnelles et des données d'analyse, qui est alimentée par les Etats membres et les autres sources. Les modalités d'accès au système informatique Europol devront être déterminées en fonction du critère de nécessité, à l'exclusion de tout autre ».

Dans une nouvelle note du 11 août 1994, la délégation française renouvelle ses observations : « *Nous souhaitons une transparence totale d'Europol vis-à-vis des Etats membres, c'est-à-dire que la structure centrale ne doit pas être conçue comme une entité autonome vouée exclusivement à des tâches d'analyse, mais doit favoriser une fonction d'interactivité permanente avec les Etats-membres (fonction d'échanges) dans un environnement où tant les considérations de police opérationnelle que la spécificité intergouvernementale doivent rester essentielles. Les services opérationnels nationaux choisissent de coopérer entre eux par*

² Note de la délégation française au Groupe "Europol", document "Europol 79", Bruxelles, 25 juillet 1994

l'intermédiaire d'Europol parce qu'ils en ressentent la nécessité et en attendent un apport supplémentaire en matière de sécurité et non pas seulement parce qu'un groupe d'analystes de nature supranationale et autonome a conçu un projet sans réelle concertation avec les services des Etats ».

« Nous rappelons - et ce point n'est pas moins important que les autres - notre souhait de rester dans un système purement intergouvernemental et d'exclure par conséquent la compétence d'organes communautaires (Cour de Justice, Cour des Comptes). Nous souhaiterions en revenir à des solutions alternatives élaborées au cours des travaux menés sous les présidences belge et hellénique ».

Sans qu'il soit tenu compte de ces réactions, la présidence allemande dépose, le 30 août 1994, une version « remaniée » du projet de convention, notamment sur les points suivants : unités nationales, système informatisé de recueils d'informations, système d'index, dispositions relatives à l'établissement des procès-verbaux, transmission des données à des tiers, rectification et conservation des données figurant dans les dossiers, organes d'Europol, devoir de réserve, accord de siège, relations avec d'autres organismes et des Etats non membres de l'Union européenne, champ d'application de la convention, liste des autres formes de criminalité (annexe).

La version du projet de convention révisée à la date du 27 octobre 1994 enregistre 26 réserves de la France.

ff

C. L'INTERVENTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Les réserves françaises n'ont donc pas été entendues par l'Allemagne, ni d'ailleurs par le Président de la République française, qui a conforté la position des négociateurs allemands.

Au cours du Conseil d'Essen, M. François Mitterrand déclare : ***« L'affaire doit être réglée rapidement. Europol doit exister dans les mois qui viennent. Il n'est pas question de revenir sur cet accord. La France en a accepté le principe et elle sera fidèle à ses engagements. Il est temps de sortir de l'impasse ».*** M. Helmut Kohl estime de son côté : ***« Il est exclu qu'il y ait un nouveau retard. Les citoyens attendent avec raison plus de sécurité de l'Europe ».*** Le point de vue des chefs d'Etat et de gouvernement l'emporte sur les instructions de négociation des ministres.

e

Le Président de la République aura donc pesé de tout son poids politique, au cours d'une réunion internationale, en adressant au gouvernement de la France une mise en demeure inhabituelle, assez inédite dans un processus diplomatique de négociation. La position des négociateurs français en est affaiblie d'autant.

Le Conseil européen d'Essen, retient finalement le projet allemand comme « *base du projet existant* » pour la poursuite de la négociation. Un projet qui, incontestablement, va au-delà du traité de Maastricht puisque, contrairement aux dispositions même de celui-ci, il envisage la communautarisation de fait d'Europol, ainsi que la constitution, à partir de données personnelles nationales, d'un fichier d'analyse centralisé échappant au contrôle des Etats.

La négociation menée actuellement se poursuit donc sur la base du document de négociation introduit par l'Allemagne le 27 octobre 1994.

Après l'autre décision du Conseil européen prise à Essen, d'étendre le mandat de l'Unité drogues Europol « *à la lutte contre le trafic de matières radioactives et nucléaires, la criminalité que constituent les filières d'immigration clandestines, le trafic de véhicules et le blanchiment de capitaux lié à ces formes de criminalité* », un nouvel acte juridique (une action commune du troisième pilier concernant l'Unité Drogues Europol) a été présenté par la présidence française et adopté, à Bruxelles, le 9 mars 1995 par le Conseil des ministres « *Justice et affaires intérieures* ».

La présidence allemande n'a tenu aucun compte des nombreuses réserves de la délégation française lors des négociations techniques. La position de la France a été affaiblie lors du Conseil d'Essen par l'intervention inhabituelle du Président de la République. La France s'efforce de trouver un compromis. Les réunions ministérielles vont actuellement dans ce sens.

III. LE COMPROMIS FRANÇAIS

Le communiqué du Conseil d'Essen indique que le Conseil « s'est félicité des progrès accomplis dans l'élaboration de la convention Europol sous la présidence allemande. Il regrette cependant qu'en dépit de ces progrès les délibérations n'aient pas encore pu être clôturées. Il a chargé le Conseil "Justice et Affaires intérieures" dans le prolongement des résultats déjà obtenus sur la base du projet existant, de parvenir à une solution équilibrée en ce qui concerne l'architecture du système et le rôle des agents de liaison ».

Lors de la réunion informelle des ministres Justice et Affaires intérieures tenue le 26 janvier 1995 à Paris, le ministre de l'Intérieur français, en sa qualité de président en exercice du conseil, a proposé un compromis en matière de sécurité et de confidentialité pour l'accès aux données et pour leur traitement, compromis qui a été examiné par le Groupe de négociation lors de sa réunion des 1er et 2 février 1995 et par le Conseil des ministres de l'intérieur le 9 mars 1995. **Le Conseil est parvenu à un accord sur le compromis français pour l'architecture générale du système d'information.** Les négociations se poursuivent en matière de protection des données. Elles n'ont pas encore commencé sur les aspects institutionnels.

A. L'ARCHITECTURE DU SYSTÈME D'INFORMATION D'EUROPOL

Le système d'information automatisé d'Europol reposera sur trois éléments :

- un système d'information général ;
- des fichiers créés aux fins d'analyse ;
- un index.

Le système d'information général comportera une base de données dont le contenu ne sera pas sensible. Deux conceptions ont été avancées pour la configuration de cette base de données. La première,

proposée par la délégation allemande, comportait une base de données standardisées, constituée par des informations énumérées limitativement tant en ce qui concerne les catégories de personnes que les indications les concernant. La seconde approche qui est celle de la délégation française, prévoit outre les données standardisées, la possibilité d'y adjoindre des données textuelles de commentaires.

Le système d'information général sera alimenté par les unités nationales pour les données provenant des Etats membres, et par Europol pour les données obtenues auprès des Etats et organisations tiers (par exemple à partir des fichiers d'Interpol ou du Système d'Information Schengen). Ce système sera directement consultable par les unités nationales, les officiers de liaison en poste à Europol et naturellement par les agents d'Europol.

Les fichiers d'analyse seront des fichiers créés temporairement aux fins d'analyses stratégiques ou opérationnelles. Ils comporteront des informations de sensibilité particulièrement cruciale. La sécurité et la confidentialité de ces données impliquent que l'accès, le traitement et l'utilisation des données de ces fichiers sensibles soient strictement définis.

En général, il sera procédé à Europol à deux grands types d'analyse.

L'analyse stratégique recouvrera les grands phénomènes criminels et n'utilisera pas, en principe, de données à caractère personnel. Elle fera appel à des informations en provenance des Etats-membres et elle intégrera également les données obtenues par Europol auprès des Etats et des organisations tiers. Les Etats membres, par l'intermédiaire de leurs officiers de liaison et des agents d'Europol seront pleinement associés à ces analyses, dont les résultats ont vocation à orienter la stratégie de l'Union dans la lutte contre les grandes organisations criminelles, améliorant ainsi la cohérence et l'efficacité des services nationaux compétents.

L'analyse opérationnelle sera plus spécifique et orientée sur des cas concrets d'enquêtes relevant des compétences d'Europol. Elle associera un nombre plus limité d'Etats membres concernés par ces investigations. Elle aura principalement pour but d'aboutir à des décisions et à des actions de terrain opérées par les services nationaux compétents des Etats membres impliqués.

Les fichiers d'analyse comporteront les données les plus sensibles, dont la sécurité et la confidentialité doivent être assurées, tout en préservant les droits des Etats membres au sein d'Europol.

Le compromis proposé par la France est le suivant :

1. Les informations les plus sensibles n'intégreront pas la base de données accessible aux unités nationales et à l'ensemble des officiers de liaison, mais elles parviendront directement, par voie conventionnelle ou non, dans les groupes d'analyses par le moyen des officiers de liaison nationaux concernés. Il en ira de même pour les informations du même type en provenance ou sollicitées par voie conventionnelle de pays ou d'organismes tiers.

2. L'existence de ces données sera simplement mentionnée dans l'index, par exemple à l'aide d'un patronyme, en tout cas d'une façon non explicite et qui ne permettra pas de recoupements par l'officier de liaison qui consultera l'index dès l'instant où celui-ci ne disposera pas d'autres éléments d'identification de l'enquête. L'index ne sera pas accessible directement aux unités nationales, pas plus que les données traitées par un groupe d'analyse.

3. Les analystes travailleront seuls sur ces données en étroite concertation avec les officiers de liaison des Etats membres à l'origine des informations et avec ceux que le groupe d'analyse aura invité à s'associer parce que leur pays est également concerné. Toutefois, si la consultation de l'index révèle à un officier de liaison jusqu'ici non associé qu'il a besoin d'en connaître, celui-ci motive sa demande dans un écrit visé par l'autorité hiérarchique dont il relève dans son Etat. L'autorisation d'accès à l'analyse est accordée par le Conseil d'administration.

4. L'Etat membre qui transmet une donnée à Europol est seul juge de son degré et de sa variation de sensibilité. Toute diffusion ou exploitation d'une donnée d'analyse est subordonnée à une décision collégiale des participants à l'analyse. Un Etat membre accédant à une analyse en cours ne pourra diffuser ou exploiter les données sans l'accord préalable des Etats membres d'abord concernés. De même tout reversement, global ou partiel, dans la base de données du système général, de données d'analyse devenues moins sensibles supposera un accord des participants à l'analyse.

B. LA PROTECTION DES PERSONNES

Au regard de l'exercice et des suites du droit à l'information par les particuliers, la présidence française a proposé un compromis tendant à la mise en place d'un guichet unique (une autorité de contrôle commune) auquel tout particulier pourra s'adresser ; la demande devra être traitée dans les trois mois suivant sa réception ; si des informations concernant le requérant ont été transmises par des Etats membres, l'autorité de contrôle commune se rapproche des autorités nationales de contrôle concernées afin qu'elles procèdent aux vérifications nécessaires conformément aux droits nationaux : les autorités nationales de contrôle communiquent ensuite à l'autorité de contrôle commune le résultat de leurs vérifications.

Europol sera tenu de fournir à l'autorité de contrôle commune toutes les informations nécessaires au traitement de la demande du requérant. Dans sa réponse, l'autorité de contrôle commune notifie qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires sans donner d'indications qui puissent révéler à l'intéressé s'il est ou non connu d'Europol. L'autorité de contrôle commune informe d'autre part le requérant qu'il peut également s'adresser aux autorités compétentes en vertu du droit national en vigueur dans chaque Etat membre, sans préciser si des Etats membres ont effectivement transmis à Europol des données le concernant. Si le requérant s'adresse à l'autorité compétente d'un Etat membre, celle-ci ne peut répondre que pour les données transmises à Europol par cet Etat-membre, à l'exclusion de toute donnée trouvant son origine dans Europol.

Aucun Etat membre ne devrait ainsi être contraint de modifier sa législation nationale ; encore faut-il que tous les Etats membres soient dotés d'un dispositif sensiblement équivalent en matière de protection des données à caractère personnel. Il faut souligner sur ce point que l'Italie ne dispose toujours pas d'une législation en la matière et que c'est pour ce motif que le Comité exécutif des ministres Schengen, réuni à Bonn le 22 décembre 1994, a exclu l'Italie de la mise en oeuvre de la convention d'application des accords au 26 mars 1995.

Le compromis proposé par la présidence française n'a pas encore abouti sur la protection des personnes ; il a seulement fait l'objet d'un débat d'orientation lors du Conseil des ministres de l'intérieur du 9 mars 1995. La négociation se poursuit.

Après deux mois de présidence française, 18 des 43 articles de la convention ont été déjà adoptés, qui portent sur la création, l'objectif, les fonctions, les unités nationales et les officiers de liaison ; un accord ministériel est intervenu sur l'architecture générale du système. Mais le débat n'a pas encore été engagé sur les aspects institutionnels d'Europol.

*

* *

IV. LE STATUT PROVISOIRE D'EUROPOL

L'accord signé à Copenhague, le 2 juin 1993, par les ministres de l'Intérieur de la Conférence Trevi, a décidé que les ministres de chaque Etat membre enverraient un ou plusieurs officiers de liaison dans un emplacement central, pour le 1er juillet 1993 « *ou peu de temps après* », en vue de constituer avec les officiers de liaison des autres Etats membres, une équipe qui coopérera au sein d'une unité dénommée : l'Unité Drogues Europol. Installée d'abord à Strasbourg, puis à La Haye depuis le compromis diplomatique de Bruxelles, du 29 octobre 1993, sur le siège des principales institutions européennes (y compris celui du Parlement européen), Europol dispose d'un budget propre. Ses premières activités permettent d'illustrer l'apport d'Europol et son avenir prévisible.

A. L'AGRÈMENT MINISTÉRIEL DU 2 JUIN 1993

L'unité provisoire doit fonctionner « comme équipe non opérationnelle chargée de l'échange et de l'analyse d'informations et de renseignements concernant le trafic illicite des drogues, les organisations criminelles y impliquées et les activités de blanchiment d'argent s'y rapportant, qui affectent deux ou plusieurs Etats membres ».

L'unité est strictement soumise aux dispositions des Etats membres en la matière :

- les membres de l'unité accomplissent leurs tâches d'échange d'informations (informations personnelles comprises) ainsi que l'analyse d'activités criminelles à partir d'informations non personnelles « *dans le respect de leurs lois nationales et des instructions données par leurs ministres compétents* » ;

- les activités de l'unité ne portent préjudice à aucune autre forme de coopération bilatérale ou multilatérale ;

- les officiers de liaison nationaux communiquent les informations nécessaires à l'approfondissement d'investigations criminelles particulières et au développement des renseignements ainsi que des analyses stratégiques « *dans le respect de leurs législations nationales, de leurs autres règles*

juridiques et des instructions données par leurs Ministres compétents ou par délégation » ;

- aucune donnée personnelle n'est stockée par l'unité au niveau central, automatiquement ou par d'autres moyens ;

- les ministres recommandent à leurs autorités nationales de protection des données « *de vérifier que les activités de leurs officiers de liaison respectent leurs législations nationales sur la protection des données personnelles. Ils recommandent tout particulièrement à leurs autorités nationales de protection des données de vérifier que la base commune de données de l'Unité (s'il en existe une) ne contient que des données non personnelles* ».

B. EUROPOL EST INSTALLÉ À LA HAYE

L'installation du siège d'Europol à la Haye correspond à un compromis diplomatique entériné par le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement réuni à Bruxelles, le 29 octobre 1993. La France avait proposé Strasbourg, dans un environnement policier protégé (celui du centre interdépartemental de police), où est déjà installé et sécurisé le site informatique du Système d'Information Schengen (SIS).

Si on en juge par les avatars de la police néerlandaise (une unité spéciale de police - l'Interregionale Recherche Team (IRT) - infiltrée a été dissoute et les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont démissionné), La Haye ne fournit pas les mêmes garanties de sécurité et de « *tranquillité* » pour les officiers de liaison nationaux. Des précautions particulières doivent donc être prises. A tout le moins, les transmissions entre La Haye et Paris devraient être cryptées, comme elles le sont pour la plupart des autres Etats.

Comme le montre l'organigramme joint en annexe, Europol comprend à l'heure actuelle, dans le cadre de l'agrément ministériel du 2 juin 1993 :

- un Conseil de direction ;
- une division « **Personnel/planification et développement** » ;
- les officiers de liaison d'Europol (OLE) ;
- une équipe de criminologues ;

- des moyens en technologie de l'information ;
- un groupe de soutien du pays d'accueil (administration).

Les officiers de liaisons nationaux détachés sur place au siège d'Europol sont actuellement 23. Ils sont considérés comme les représentants des autorités et des unités nationales qui les envoient.

Le personnel d'Europol, rémunéré sur le budget commun se compose de :

- 4 criminologues (deux en provenance du Royaume-Uni et deux des Pays-Bas) ;
- 5 informaticiens ;
- 4 personnes responsables de l'administration et du soutien logistique.

Le groupe de soutien du pays d'accueil comprend 9 fonctionnaires chargés du personnel, des finances, de la réinstallation et de la protection sociale, des services généraux, de la documentation et du standard téléphonique, ainsi que 15 agents de sécurité.

C. LE BUDGET D'EUROPOL

Europol a bénéficié en 1994 d'un budget de 2,065 millions d'écus (13,577 millions de francs) ; l'Etat néerlandais a débloqué en outre 7,3 millions d'écus (48 millions de francs) pour l'installation de l'organisation (rénovation des bâtiments, construction d'une salle de conférences, installation du système informatique...).

La contribution des Etats-membres est calculée en fonction du Produit national brut (PNB) de chaque Etat, selon la clef utilisée pour la détermination de l'élément PNB des ressources propres destinées au financement du budget des Communautés européennes. Chaque année, le PNB de l'année précédente constitue la base de référence utilisée pour chaque Etat membre. Mais la contribution est une contribution volontaire annuelle de chaque ministère des finances. Jusqu'à la mise en oeuvre de la convention, la contribution de la France est prélevée sur le budget de la Police nationale.

Pour 1995, la contribution prévisionnelle des divers Etats membres est la suivante :

**CONTRIBUTIONS DES ETATS-MEMBRES
AU BUDGET D'EUROPOL EN 1995**

Pays	PNB	%	Contribution
Autriche	1.676,80	2,63	113.163
Belgique	1.909,40	2,99	128.653
Danemark	1.265,60	1,98	85.195
Allemagne	17.278,00	27,09	1.165.618
Grèce	880,00	1,38	59.378
Espagne	4.222,00	6,62	284.843
France	11.450,00	17,95	772.346
Irlande	406,90	0,64	27.537
Italie	8.878,50	13,92	598.944
Luxembourg	144,40	0,23	9.896
Pays-Bas	2.846,00	4,46	191.903
Portugal	811,00	1,27	54.645
Royaume-Uni	9.504,00	14,90	641.112
Finlande	786,30	1,23	52.924
Suède	1.731,50	2,71	116.605
Total	63.791,30	100	4.302.762

D. LES PREMIÈRES ACTIVITÉS D'EUROPOL

Quelques exemples permettent d'illustrer l'apport d'Europol.

Un stock important de stupéfiants est trouvé sur un navire en Grèce. Du fait d'informations insuffisantes sur l'équipage, les officiers de liaison grecs consultent leurs collègues d'Europol et, en moins d'une heure, ils reçoivent de France et de Belgique des informations qui permettent aux autorités helléniques de procéder « de manière appropriée » et d'arrêter trois personnes en moins de 24 heures.

La police belge surveille un laboratoire clandestin. Quelque temps avant de procéder aux arrestations, un véhicule immatriculé en Italie est

repéré à proximité. L'enquête menée grâce à Europol montre que les membres du laboratoire sont en relation avec une organisation italienne. Grâce à Europol et à ses données sensibles, l'opération est reportée et permet une poursuite internationale de l'enquête.

Les autorités danoises sont confrontées à une enquête sur un trafic de stupéfiants mettant en jeu au moins cinq Etats membres. A la demande de leur unité nationale, les officiers de liaison mettent en oeuvre une réunion des officiers nationaux des Etats membres concernés. Chaque unité nationale continue ses investigations, mais les officiers de liaison nationaux se rencontrent régulièrement et leurs investigations sont facilitées.

Europol a mis en place un système de surveillance du prix des drogues en Europe. Cette approche fournit non seulement un indicateur sur l'usage et la popularité des différents types de drogues, mais il aide les polices nationales à être attentives aux nouvelles activités des organisations criminelles.

Au 15 septembre 1994, Europol avait reçu 146 demandes qui avaient toutes donné lieu à des réponses de la part d'un ou de plusieurs Etats membres.

BILAN D'ACTIVITÉ D'EUROPOL EN 1994

Pays	Demandes	Réponses
Belgique	5	40
Danemark	6	19
France	49	21
Allemagne	16	25
Grèce	9	35
Irlande	10	15
Italie	21	32
Luxembourg	8	55
Pays-Bas	10	85
Portugal	3	8
Espagne	6	42
Royaume-Uni	3	25
Total	146	402

On peut souligner que ces actions auraient déjà pu être menées, soit dans le cadre d'Interpol, qui dispose depuis longtemps d'analystes policiers, soit par l'Observatoire européen des drogues qui vient d'être installé à Lisbonne et dont le budget est supérieur à celui d'Europol. Europol n'est-il pas de ce point de vue un organe de trop - ou qui arrive trop tard - à l'heure où la criminalité transfrontière est plus mondiale que strictement européenne ?

E. LES DÉVELOPPEMENTS PRÉVUS PAR L'ÉQUIPE DE DIRECTION D'EUROPOL

L'actuel coordinateur d'Europol a déclaré à votre rapporteur que, de son point de vue, **les analystes seront, à terme, plus importants en nombre et en compétences que les officiers de liaison nationaux** ; il estime à 200 ou 250 le nombre d'analystes envisageables pour Europol. On peut d'ailleurs s'interroger sur le rôle de ces analystes, dès l'instant où l'équipe de direction pourra décider de faire appel à des non policiers (des militaires par exemple), ou à des personnes provenant du secteur privé (par exemple des financiers ou des sociologues, voire des universitaires).

Le projet actuel contient par ailleurs une disposition selon laquelle *« dans le cadre des objectifs que lui fixe l'article 2, Europol peut, en outre, en fonction des effectifs et des ressources budgétaires dont il dispose, assister les Etats membres par des conseils et des recherches dans les domaines suivants :*

- 1. formation des membres des services compétents,*
- 2. organisation et équipement de ces services ,*
- 3. méthodes et prévention de la criminalité,*
- 4. méthodes de police techniques et scientifiques et méthodes d'enquête ».*

L'exemple des écoles américaines de la Drug Enforcement Administration (DEA) et des Border Patrols montre l'importance que pourrait avoir cette disposition sur l'orientation des polices nationales. Si elle devait rester dans le texte définitif de la convention, elle prouverait assez que la stratégie des négociateurs allemands va bien au-delà d'une simple centrale d'échanges d'informations policières.

Ces développements sont conformes aux objectifs de l'Allemagne qui souhaite qu'Europol, après la phase provisoire actuelle, produise, dans une seconde phase (post-conventionnelle), des analyses policières propres, avant d'acquérir, dans une troisième phase, des capacités d'interventions opérationnelles, à l'exemple du FBI américain.

Le fonctionnement provisoire d'Europol répond parfaitement aux stipulations du traité de Maastricht. En revanche les développements envisagés par son équipe de direction vont bien au-delà de la coopération intergouvernementale telle qu'elle a été définie par le traité sur l'Union européenne.

*

* *

U
1. 3. 2.

V. LES PROBLÈMES INCONTOURNABLES

L'ensemble des informations disponibles confirment les précédentes observations du Sénat : l'Europe est devenue un enjeu économique privilégié des narco-trafiquants (3).

Avant même que d'exploiter les possibilités théoriques d'Europol, les Etats-membres obtiendraient vraisemblablement plus d'efficacité dans leur lutte contre les trafics s'ils harmonisaient leurs conceptions face au fléau de la toxicomanie. La remarque vaut autant pour les Pays-Bas, qui tolèrent chez eux, non seulement le commerce très lucratif des drogues douces, mais encore la culture du cannabis sur leur propre sol, que pour l'Italie, dont la législation, après le référendum d'avril 1993 sur l'utilisation des drogues à des fins non médicales, n'est plus conforme aux dispositions des articles 4 c) et 33 de la convention de 1961 et du paragraphe 2 de l'article 3 de la convention de 1988 des Nations-Unies sur les stupéfiants.

La signature de la convention d'Europol butte sur d'autres questions incontournables, comme celles de la responsabilité technique de l'organisation et de son contrôle démocratique.

A. L'ABSENCE D'ATTITUDE COMMUNE FACE À LA DROGUE

En France, les douanes ont saisi en 1994 54,6 tonnes de drogues diverses, soit une progression globale de 36 % par rapport à 1993. Selon le ministère du budget « *Le bilan relatif des saisies réalisées sur les drogues les plus recherchées, à savoir l'héroïne, la cocaïne et le cannabis, fait apparaître une progression nette révélatrice d'une hausse du trafic... Il en va de même pour les drogues synthétiques...* ». Dans ces statistiques, la part du trafic d'héroïne est préoccupante en terme de santé publique ; elle confirme la pénétration de l'Europe par le crime organisé ; elle montre également les conséquences de la suppression des contrôles aux frontières intérieures des Etats membres de l'Union européenne sans mesures

³ Voir en annexe les extraits concernant l'Europe occidentale du rapport pour 1994 de l'Organe international de contrôle des stupéfiants des Nations-Unies

compensatoires adaptées ; elle prouve le rôle de plaque-tournante des Pays-Bas.

Les saisies d'héroïne en France (325 kilos, mais 640 pour l'ensemble des services de l'Etat) enregistrent une augmentation de 40 %. Les quantités moyennes interceptées sont en nette augmentation et les prises importantes se sont multipliées⁴. Plus de la moitié de l'héroïne saisie en France provient des Pays-Bas. Dans le même temps, on constate, d'après les statistiques néerlandaises, que les saisies totales d'héroïne par la police néerlandaise ont baissé de plus des deux tiers passant de 916 kilos en 1993 (en 68 prises) à 307 kilos en 1994 (en 55 prises), la baisse la plus sensible portant sur l'héroïne en provenance d'Asie du sud-est. La police néerlandaise aurait également été moins efficace dans les saisies de LSD (- 91,5 %) et d'ecstasy (- 56,1 %).

Si les prises de haschisch ont baissé aux Pays-Bas (87 contre 98), en revanche les quantités saisies ont progressé (de 28,1 tonnes à 43,3 tonnes). Dans le même temps les douanes françaises interceptaient 2 tonnes d'herbe (+ 221%) et 49 tonnes de résine de cannabis (+ 30%). Au Perthus le 7 décembre 1994, les douanes saisissent dans un camion de fleurs provenant des Pays-Bas et appartenant à une société danoise 4,3 tonnes de haschisch, la plus grosse saisie jamais enregistrée dans le domaine routier. De même les saisies en France de khat ont progressé de 116 %, d'amphétamines de 63 % (68 kilos), d'ecstasy de 72 % (220 000 doses).

Selon le ministère du budget « *L'hypothèse avancée en 1993, selon laquelle la forte progression des saisies de cette drogue (l'héroïne) pouvait s'expliquer par l'ouverture du marché intérieur qui aurait incité usagers et trafiquants à « profiter » davantage et en plus grand nombre de la proximité des Pays-Bas, se vérifie cette année* »⁵. On peut rappeler que cette hypothèse avait déjà été faite par la commission de contrôle sénatoriale sur les accords de Schengen, en 1991, et par la mission d'information Schengen, en 1992. « *Les Pays-Bas devenus plus que jamais le principal centre de redistribution de l'héroïne en Europe, demeurent en effet le principal fournisseur des trafiquants interpellés en France (68 % des quantités interceptées par la douane). Cette situation explique l'extrême sensibilité des frontières du Nord où ont été réalisées le plus grand nombre de constatations, ainsi que la prédominance du vecteur terrestre (routier et ferroviaire) pour l'acheminement de cette drogue* » (6)

⁴ 35 saisies de plus d'un kilo dont 16 de plus de 5 kilos

⁵ Ministère du Budget, L'action de la Douane : bilan 1994 et perspectives, Paris, 9 février 1995

⁶ idem

C'est aux frontières intra-communautaires que les quantités interceptées sont les plus importantes, justifiant *a posteriori* les inquiétudes du Sénat. « En hausse de plus de 70 %, elles représentent 54 % de l'héroïne saisie (la progression la plus forte ayant été enregistrée à la frontière espagnole - 72 kilos en 1994 contre 23,9 en 1993) ». Les cinq plus importantes saisies d'héroïne en France en 1994 l'ont été dans des véhicules de particuliers, aux frontières ou à proximité des frontières (26,8 kilos dans la région de Lille le 22 octobre, 11,2 kilos à Halluin le 26 février, 9,2 kilos à Valenciennes le 24 novembre, 20 kilos à Bayonne le 13 mai, 12,9 kilos à Hendaye le 27 août). Une seule, mais d'importance (43,5 kilos) a été réalisée à l'intérieur du territoire, le 8 octobre 1994, sur l'autoroute A 26 dans l'Aube ; le véhicule, immatriculé aux Pays-Bas, était conduit par deux ressortissants britanniques ; l'héroïne, d'origine turque, avait été acquise aux Pays-Bas et devait alimenter le marché du sud de la France ou de l'Espagne.

Le trafic est contrôlé pour l'essentiel par des ressortissants néerlandais, britanniques et belges. Les étrangers impliqués dans les affaires de trafics de stupéfiants en France représentent 55 % des personnes interpellées, 60 % étant en situation irrégulière au regard du séjour sur le territoire français.

En 1994, et sans légalisation du trafic de drogues dures, - ce qui infirme le raisonnement des antiprohibitionnistes - les prix de l'héroïne ont baissé aux Pays-Bas : à Rotterdam le gramme d'héroïne, cédé au détail à environ 170 francs, est échangé aux alentours de 100, voire 80 francs en demi-gros (à partir d'une cinquantaine de grammes). La conséquence de cette situation est l'apparition récente de nouvelles filières de trafic directement établies entre les fournisseurs colombiens ou surinamiens et les dealers marocains ou turcs qui ignorent les organisations intermédiaires néerlandaises.

B. L'IRRESPONSABILITÉ TECHNIQUE D'EUROPOL

Dans un rapport présenté par M. Lode Van Outrive le 26 novembre 1992, le Parlement européen estimait que « *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* ». Cette remarque pose tout le problème du contrôle politique d'une police européenne, souhaitée par certains comme fédérale, mais sans gouvernement fédéral pour la contrôler. Après la Commission européenne, la Banque

centrale européenne, une troisième institution naîtrait donc en Europe composée de fonctionnaires politiquement irresponsables. Parce que l'actuel projet n'assure pas le contrôle politique, démocratique et juridictionnel d'Europol, il est par conséquent indispensable de différer la signature de la convention jusqu'au moment où un contrôle satisfaisant aura été obtenu.

Selon les termes de l'actuel projet de convention, l'Office de police européen est dirigé par un Conseil d'administration, qui a les plus larges pouvoirs :

- il participe à la nomination et à la révocation du directeur et des directeurs adjoints et il contrôle que le directeur s'acquitte régulièrement de sa charge ;

- il définit les droits et obligations des officiers de liaison à l'égard d'Europol et il décide de leur nombre ;

- il participe à l'adoption du règlement sur les fichiers, peut prendre position sur les rapports de l'instance de contrôle commune, participe à l'adoption des règles relatives aux relations entre Europol et les organismes tiers et à l'élaboration d'accords de protection du secret et à l'adoption de dispositions en matière de protection du secret ;

- il participe à l'établissement du budget, y compris le tableau des effectifs, à la vérification des comptes et à la décharge du directeur, adopte le plan financier quinquennal, nomme le contrôleur financier et surveille sa gestion, participe à l'adoption du règlement financier ;

- il participe à la modification éventuelle de la convention, est responsable d'autres tâches qui lui sont confiées par le Conseil, notamment dans le cadre des dispositions d'application de la convention.

Le contrôle politique est théoriquement exercé par le Conseil des ministres « Justice et Affaires intérieures » et la présidence du conseil d'administration est assurée par le représentant de l'Etat membre qui exerce la présidence du Conseil. Mais le conseil d'administration ne se réunit que deux fois par an ; donc la présidence du Conseil ne le présidera qu'une fois par présidence ; le principe de la présidence tournante semestrielle fera en sorte que la seule permanence sera en réalité celle du directeur et de l'équipe de direction nommés pour quatre ans et renouvelable une fois.

Le directeur est par conséquent le seul responsable d'Europol. Il est le maître de l'exécution des tâches confiées à Europol, de l'administration

courante, de la gestion du personnel, de l'élaboration et de l'exécution adéquates des décisions du Conseil d'administration, de la préparation des projets de budget, du tableau des effectifs et du plan financier quinquennal ainsi que de l'exécution du budget d'Europol, et en général de toutes les autres tâches qui lui seront confiées par la convention ou par le conseil d'administration. Il est en outre le représentant légal d'Europol.

Son autorité sera d'ailleurs d'autant plus grande que les délibérations du Conseil d'administration seront acquises à la majorité des deux tiers de ses membres et que les abstentions ne feront pas obstacle à l'adoption des délibérations du conseil d'administration qui requièrent l'unanimité (règlement intérieur notamment). « *Je n'ai pas de chef* », a déclaré le coordonnateur d'Europol au rapporteur de votre délégation.

C. LE MANQUE DE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

Le projet d'article 31 relatif à l'information du Parlement européen est, pour l'heure, le seul dispositif de contrôle démocratique envisagé. **Mais l'article correspond à une page blanche dans le projet actuel...**

Certains Etats membres sont d'avis que le régime prévu par l'article K.6 du traité sur l'Union constitue une solution satisfaisante. C'est-à-dire que « *la présidence et la Commission informent régulièrement le Parlement européen des travaux menés dans les domaines relevant du présent titre. La présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects de l'activité dans les domaines visés au présent titre et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des domaines visés au présent titre* ». Peut-on considérer qu'un débat annuel au Parlement européen, « *une information* » et « *des recommandations* » à l'intention du Conseil permettraient de contrôler le « *FBI* » de l'Europe » ?

La politique de tolérance néerlandaise affaiblit globalement la politique de lutte des Etats contre la drogue, alors même que l'installation d'Europol à La Haye devrait inciter les Pays-Bas à respecter les conventions internationales - dont la convention de Schengen - qu'ils ont signées. Comment espérer avoir une action efficace contre les narco-trafics alors que les politiques des Etats de l'Union ont tendance à diverger de plus en plus ? La progression du narco-traffic en Europe, confirmée par l'ensemble des informations disponibles, justifie la mise en place d'un nouvel organe européen de coopération policière à la condition que les politiques de répression des Etats convergent.

*

* *

VI. LES DIFFICULTÉS CONSTITUTIONNELLES

Le projet de convention actuellement en négociation suscite deux types d'interrogations au regard du droit constitutionnel français : d'une part des interrogations liées à l'existence d'une institution policière qui sortirait du cadre intergouvernemental, d'autre part des interrogations tenant aux garanties prévues pour que l'activité d'Europol ne contrevenne pas aux droits et libertés reconnues par la Constitution française, ces questions revêtant d'autant plus d'acuité dans l'hypothèse d'une instance partiellement communautarisée.

A. LA CONSTITUTIONNALITÉ D'UN EUROPOL COMMUNAUTAIRE

La communautarisation d'Europol s'analyse-t-elle comme le transfert d'une compétence de souveraineté ? Telle est la question principale qui revient à s'interroger sur la nature des fonctions policières : constituent-elles une prérogative de souveraineté dont le transfert ne serait possible que moyennant une révision constitutionnelle préalable ?

La décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 sur le traité sur l'Union européenne n'apporte aucune réponse sur le problème de la communautarisation d'Europol.

Le Conseil constitutionnel a limitativement énuméré les points du traité de Maastricht qui, à l'époque, étaient contraires à la Constitution (établissement de l'Union économique et monétaire, politique commune des visas et vote des ressortissants communautaires). Pour le reste, il a considéré « *qu'aucune des autres dispositions de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'est contraire à celle-ci* ». On sait donc avec certitude que les articles K.1 et K.9 ne sont pas, en l'état, contraires à la Constitution. Mais on ne sait pas si, rédigés autrement, ils auraient été déclarés constitutionnels ou pas.

L'incertitude est d'autant plus grande que, s'agissant du point du traité le plus comparable - c'est-à-dire la politique commune des visas - les motivations du Conseil constitutionnel sont particulièrement laconiques ; le Conseil s'est en effet borné à constater que l'abandon de la règle de l'unanimité en ce domaine « *pourrait conduire... à ce que se trouvent affectées des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté* ». Or ces conditions essentielles d'exercice de la souveraineté ne sont ni définies, ni énumérées, si bien que la décision du Conseil constitutionnel sur Maastricht ne permet pas d'affirmer que la communautarisation d'Europol affecterait aussi l'exercice de la souveraineté.

Des éléments de réflexion peuvent être recherchés dans la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 sur la convention de Schengen.

Le Conseil constitutionnel, en répondant aux auteurs de la saisine, a lui-même regroupé dans la catégorie « *atteintes aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » trois cas de figure :

- des atteintes qui « *empêcheraient l'Etat d'assurer le respect des Institutions* » ;
- des atteintes à « *la continuité de la vie de la Nation* » ;
- des atteintes « *aux droits et libertés des citoyens* ».

Il ne semble pas, *a priori*, qu'un Europol communautarisé empêcherait l'Etat d'assurer le respect des Institutions ou porterait atteinte à la continuité de la vie de la Nation. Demeure la catégorie des atteintes aux droits et libertés des citoyens, sur laquelle le Conseil constitutionnel a estimé que la sauvegarde de l'ordre public est un objectif de valeur constitutionnelle, point d'ailleurs réaffirmé dans plusieurs autres décisions. Cet objectif implique notamment que soit assurée la protection des personnes. Or il se trouve que les Etats sont autorisés, par la convention de Schengen, à rétablir des contrôles aux frontières si l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent. Par conséquent, selon le Conseil constitutionnel, la suppression des contrôles aux frontières « *ne porte pas atteinte à l'exercice des compétences de police qui appartiennent à chacun des Etats sur l'ensemble de son territoire* ». C'est donc dans cette mesure seulement que la convention de Schengen ne porte pas, sur ce point, atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté.

En d'autres termes, par un raisonnement incident, le Conseil constitutionnel semble bien ranger « *l'exercice des compétences de police* »

qui appartiennent à chacun des Etats sur l'ensemble de son territoire » dans la catégorie des « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté ». La création d'un Europol communautarisé, qui reviendrait à faire exercer une compétence de souveraineté par une instance non strictement nationale, semble donc difficilement compatible avec le fait que les compétences de police, aux termes mêmes de cette décision, « appartiennent » à l'Etat. Pour s'en dessaisir, ne serait-ce que de façon partielle ou partagée, l'Etat doit en effet consentir le transfert d'une compétence ressortissant à sa souveraineté : une révision préalable de la Constitution s'imposerait donc probablement.

Cette conclusion est renforcée par le fait que l'article XII de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen indique bien que la « force publique » - à laquelle appartient la police - est la « garantie des droits de l'Homme et du Citoyen ». Comme le Conseil constitutionnel a précisément considéré que les conditions d'exercice des droits et des libertés des citoyens entraînent dans une des trois catégories des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté, on peut en déduire que, au regard du droit constitutionnel français, la « force publique » entre, elle aussi, dans cette catégorie.

Dans cette optique, la difficulté de procédure soulevée à l'encontre de la politique commune des visas prévue par le traité de Maastricht se poserait dans les mêmes termes constitutionnels pour Europol communautarisé : l'abandon de la règle de l'unanimité, qui garantit en tout état de cause à la France de faire respecter sa souveraineté, pourrait pareillement conduire à ce que, dans ce domaine, se trouvent affectées « des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté ».

Le Conseil constitutionnel a confirmé sans ambiguïté l'importance de la règle de l'unanimité comme condition de sauvegarde de la souveraineté.

Dans sa décision du 25 juillet 1991 sur la convention de Schengen, le Conseil constitutionnel constate que, si le Comité exécutif Schengen exerce de larges compétences, « chacune des Parties contractantes dispose d'un siège... » et que « ce Comité statue à l'unanimité ». Le débat parlementaire a d'ailleurs bien montré, à l'époque, que cette règle de l'unanimité était conçue comme une garantie substantielle du respect de la souveraineté de la France à l'égard des décisions du Comité exécutif. Le Conseil constitutionnel a considéré que le Comité exécutif n'était pas contraire à la Constitution dès lors que :

- « aucune stipulation de la convention ne confère aux décisions de ce Comité un effet direct sur les territoires des Parties contractantes » ;

- « les mesures prises par les autorités françaises, à la suite des décisions dudit Comité, seront elles-mêmes soumises au contrôle des juridictions françaises ».

La transposition de ce raisonnement est d'autant plus aisée en ce qui concerne Europol que la convention de Schengen intervient dans des matières qui recoupent très largement celles du troisième pilier de l'Union européenne. Or, la communautarisation d'Europol risquerait fort de méconnaître, dans telle ou telle circonstance, les deux conditions auxquelles le Conseil constitutionnel a subordonné la constitutionnalité du dispositif Schengen. Certaines décisions d'Europol pourraient avoir des effets directs sur le territoire national, ne serait-ce que du fait de leur incidence budgétaire ; mais surtout, on voit mal la nature et la portée que pourrait avoir le contrôle des juridictions françaises sur ces décisions, le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne étant inopérant du point de vue du droit constitutionnel français puisque n'étant pas réalisé par une juridiction nationale.

La police constitue une mission régaliennne de l'Etat, donc une compétence de souveraineté. Tel quel, ce principe n'a, semble-t-il, jamais été affirmé par le Conseil constitutionnel. Il a cependant été réaffirmé à plusieurs reprises en termes divers, mais explicites, lors de l'élaboration de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité. C'est d'ailleurs pourquoi le traité sur l'Union européenne a exclu la communautarisation d'Europol. Mettant ainsi en cause une mission régaliennne de l'Etat, il paraît douteux que la France puisse adhérer à un Europol communautaire sans révision préalable de sa Constitution.

B. LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS ET LIBERTÉS

La difficulté constitutionnelle de fond réside ici dans la création, par un organe relevant de l'ordre communautaire, d'un fichier informatisé comportant des données pouvant mettre en cause les libertés reconnues par la Constitution. Il s'agira, notamment, de signalements individuels comportant nécessairement des données nominatives, ainsi que d'« analyses » dont il y a tout lieu de penser qu'elles pourraient s'apparenter à des dossiers d'enquête préliminaire, procédure relevant en France de la surveillance du procureur général (article 75 alinéa 2 du Code de procédure pénale).

Il existe un certain flou juridique sur le statut des différents fichiers de police nationaux, problème qui se posera en termes analogues dans le cas du fichier Europol. Une fois admise l'existence de ce fichier, on doit en revanche s'interroger sur les garanties prévues pour que les informations qui y figurent, ou l'utilisation qui en sera faite, ne puissent affecter des droits et libertés reconnus par la Constitution, qu'il s'agisse, notamment, de la confidentialité desdites informations ou de l'exercice par les personnes du droit d'accès aux informations les concernant.

A cet égard, il faut reconnaître que le projet de convention, loin d'éviter ces questions, s'efforce au contraire d'en traiter les différents aspects (protection des données, transmission des données à des organismes tiers, « droit d'accès », rectifications, délais de conservation des fichiers, autorités de contrôle). Le précédent Schengen (Système d'information Schengen, - SIS -) et la pratique des Etats européens semblent, sur ce point, avoir inspiré aux rédacteurs du projet de convention, des formules visiblement conçues, dès le départ, pour pouvoir s'harmoniser avec les règles constitutionnelles ou les engagements internationaux des Etats membres. Cet éclairage conditionne en large part l'appréciation qu'on peut porter sur l'ensemble du dispositif.

L'évaluation du dispositif de protection des données du fichier Europol au regard des prescriptions du droit constitutionnel français peut à nouveau s'opérer par référence à la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 sur la convention de Schengen, en raison même de l'analogie des problèmes soulevés, tant par le SIS, que par le fichier Europol.

Aux auteurs de la saisine, qui arguaient d'une protection insuffisante et de nature à menacer les droits et libertés, le Conseil constitutionnel a en effet opposé le raisonnement suivant :

- Le chapitre III du titre IV de la convention édicte un ensemble de règles destinées à assurer la protection des données à caractère personnel ;

- ledit chapitre comporte un dispositif « très important » de mesures à même d'assurer le respect de la liberté personnelle... ;

- des mesures complémentaires de protection résultent du titre VI et, en particulier, l'article 102 stipule que toute utilisation des données non conforme aux fins énoncées par la convention « sera considérée comme détournement de finalité » ;

- dans ces conditions, les moyens allégués par les auteurs de la saisine « *manquent en fait* ».

Ce raisonnement est très caractéristique de la démarche du Conseil constitutionnel face aux stipulations techniques d'un traité de cette nature. Il refuse en effet de substituer à celles des rédacteurs du traité sa propre appréciation de l'efficacité du système de protection en cause, se bornant à en constater l'existence et l'ampleur (« *dispositif très important* ») pour conclure que le moyen manque en fait et non en droit. On peut supposer que le Conseil constitutionnel a souhaité en ce domaine s'en tenir au contrôle minimum où, sauf erreur manifeste, il ne s'estime pas fondé à préciser les moyens par lesquels le législateur (en l'espèce les négociateurs du traité) met en oeuvre les garanties du respect des libertés individuelles. Tout au plus vérifie-t-il l'existence de ces moyens.

Dans sa récente décision du 18 janvier 1995 à propos de la vidéosurveillance, le Conseil constitutionnel, saisi d'un problème analogue, a d'ailleurs globalement adopté la même attitude, en constatant d'abord que « *la mise en oeuvre de tels systèmes de vidéosurveillance doit être assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés...* », puis en énumérant les différentes garanties prévues à cette fin par le législateur, mais sans pratiquement se prononcer sur leur contenu.

On peut donc supposer que, en l'absence d'erreur manifeste, le Conseil constitutionnel, saisi du projet de convention Europol, s'en tiendrait à la même démarche. Il constaterait l'existence d'un dispositif de protection des données dont l'ampleur a été rappelé ci-dessus. Il en déduirait que les Parties contractantes ont ainsi pris les mesures nécessaires à la sauvegarde des libertés reconnues par la Constitution, selon les modalités qu'elles jugent opportunes. Il en conclurait que, sur ce point, la convention Europol n'est pas contraire à la Constitution. **Encore convient-il, précisément, qu'aucune erreur manifeste n'entache la convention, sauf à vicier sa constitutionnalité et à justifier dans ce cas une censure par le Conseil constitutionnel.**

Le projet de convention laisse subsister un risque de détournement de finalité, tel qu'il a été visé par le Conseil constitutionnel dans sa décision Schengen. L'article 15, paragraphe 2 du projet de convention Europol assure en effet la protection des données en stipulant que « *les Etats n'ont le droit d'utiliser les données à caractère personnel que pour la prévention et la lutte contre les infractions particulièrement graves* », c'est-à-dire précisément la finalité de l'article K.1 du traité de Maastricht, tel que reconnu non contraire à la Constitution.

Cet article cependant ouvre une brèche dans le dispositif en stipulant ensuite que ces infractions peuvent être utilisées « à d'autres fins notamment à des fins d'information ou des services secrets... ». Ces « autres fins » ne sont pas définies, ne résultent visiblement pas des stipulations du traité de Maastricht ou de la convention Europol elle-même et interdisent dès lors tout contrôle sur le plan d'un éventuel « détournement de finalité ». En dehors même de l'hypothèse d'utilisation des données Europol par les services secrets, l'insertion dans la convention de ces « autres fins » pourrait fort bien inciter le Conseil constitutionnel à sortir du contrôle minimum et, sans doute, à y trouver un grief constitutionnel fort.

La responsabilité en matière de protection des données introduites à l'initiative d'Europol lui-même n'apparaît quant à elle pas clairement, contrairement à celle des États qui, en toute logique, reste de la compétence des juridictions nationales. Cette difficulté procède en fait de la faculté reconnue à Europol d'exercer des compétences opérationnelles - faculté qui, en elle-même, n'est déjà pas sans susciter certaines réserves constitutionnelles au regard des compétences de souveraineté. Au cas présent, la difficulté est accrue par l'absence de mécanismes procéduraux clairs permettant à une personne de mettre en oeuvre ladite responsabilité. Là encore, cette faille dans le système de protection des droits n'est pas sans susciter certaines réserves au regard du droit et de la jurisprudence constitutionnels. :

L'existence du droit à l'information et à la rectification étant prévue par la convention, il n'y a *a priori* pas lieu de penser que, sur ce point, le dispositif Europol puisse encourir de grief constitutionnel grave. L'examen des stipulations sur les délais de conservation, la rectification des dossiers, et la conservation des données y figurant ne fait par ailleurs pas apparaître de lacune manifeste. Tout au plus doit-on s'étonner que le projet de convention n'exige pas la destruction pure et simple de données dont l'inscription est contraire à la convention Europol, mais simplement qu'une mention soit portée au dossier, selon laquelle ces données « ne peuvent plus être utilisées ». Il réside dans ce système un risque réel de détournement de finalité. C'est ainsi, par exemple, que l'inscription au fichier des origines raciales d'une personne, de ses convictions religieuses, de ses opinions politiques, etc... serait tout à fait contraire à la finalité même du traité.

La logique juridique voudrait donc que, en pareil cas, l'information illégale soit effacée aussitôt, puisque son maintien, même assorti d'une interdiction d'utilisation, risque tôt ou tard de donner lieu à une exploitation illégale et, pour les trois exemples choisis, contraire à la Constitution. L'appréciation constitutionnelle de cette clause variera cependant selon le

degré de confiance accordée à l'interdiction d'utiliser les données non conformes à la convention. Si l'on s'en suffit, le dispositif ne comporte pas de lacune manifeste. **Dans le cas contraire, le système n'offre plus toutes les garanties externes de constitutionnalité et conduirait peut-être le Conseil constitutionnel à un contrôle au fond débouchant probablement sur une censure.**

Le projet de convention met en oeuvre deux niveaux d'autorités de contrôle. Tout d'abord une autorité nationale est désignée par chaque Etat pour contrôler la légalité des données à caractère personnel transmises par cet Etat membre selon sa législation nationale. Cette fonction serait peut-être confiée en France à la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), encore que le législateur n'y soit pas tenu et puisse préférer créer un organe ad hoc. En soi-même, ce dispositif n'appelle pas d'objection constitutionnelle particulière. Ensuite une autorité commune a plus spécialement vocation à contrôler les données directement recueillies par Europol, qui, par définition, échappent au contrôle de l'autorité désignée par un Etat fournisseur de données à caractère personnel.

L'existence de cette autorité commune ne semble en elle-même pas poser de difficulté constitutionnelle particulière, en tant qu'elle accroît les garanties reconnues aux personnes susceptibles de figurer au fichier. Ce système fait naître cependant un risque, non pour la personne elle-même - qui ne peut qu'y trouver avantage - mais pour la sécurité de l'Etat fournisseur. En effet, **rien n'interdit d'analyser ce risque à la fois comme une atteinte légère à la souveraineté de l'Etat et comme une atteinte à la plénitude de compétence des juridictions nationales.**

Sans doute cet inconvénient n'est-il pas réhibitoire. Le projet de convention se borne à prévoir qu'en cas de demande auprès de l'autorité commune, cette dernière « *informe, si nécessaire, l'autorité de contrôle nationale* » de l'Etat membre fournisseur de l'information. Ce mécanisme pourrait être amélioré par référence aux stipulations équivalentes de la convention de Schengen (article 114) qui prévoient, en tout état de cause, que le droit d'accès s'exerce par l'intermédiaire des seules autorités nationales (l'autorité du pays auprès duquel la demande est introduite, selon sa législation propre), étant précisé que « *si les données ont été intégrées par une autre Partie contractante, le contrôle se réalise en étroite coordination avec l'autorité de contrôle de cette Partie contractante* ». La formule de l'*étroite concertation* semble à tout le moins plus protectrice des prérogatives des Etats que celle d'*information, si nécessaire* » prévue par le projet de convention Europol, d'autant que, en l'espèce, l'appréciation du caractère nécessaire ou non de cette information ne semble en définitive relever que de la seule autorité commune.

L'article 75 alinéa 2 du Code français de procédure pénale place les opérations d'enquête préliminaire sous la surveillance du procureur général, donc d'un magistrat de l'ordre judiciaire, constitutionnellement garant de la liberté individuelle. S'agissant des informations recueillies et transmises par la France, le dispositif Europol demeure pleinement respectueux de ce principe, puisque ces opérations, réalisées par des policiers français, seront elles-mêmes placées sous la surveillance du procureur général si elles s'inscrivent dans le cadre d'une enquête préliminaire. Les droits de la défense trouveraient par ailleurs à s'exercer dans les conditions habituelles, les mentions figurant au fichier Europol ne faisant en pareil cas que reproduire celles portées au dossier d'enquête.

S'agissant des informations transmises par un autre Etat, l'approche est plus nuancée. On notera néanmoins que les Etats membres sont liés par la convention européenne des droits de l'homme qui, en matière de procédure pénale, assure une plate-forme commune de garanties trouvant naturellement à s'appliquer selon la législation nationale propre de chaque Etat fournisseur. D'autre part, il faut souligner que l'exploitation des renseignements en vue de réprimer les infractions décelées grâce à Europol n'incombe pas à celui-ci, mais là encore à chaque Etat membre selon sa législation nationale propre, assortie des garanties adéquates. Dans le cas de la France, la compétence du procureur général pourra donc s'exercer.

S'agissant enfin des informations directement recueillies par Europol et, a fortiori, des « analyses » réalisées par cette instance, force est de reconnaître que le contrôle du procureur général ne pourra s'exercer en amont, même si ces opérations devaient relever du droit de l'enquête préliminaire au sens du Code de procédure pénale français. En revanche, la surveillance du procureur retrouvera à s'exercer sur les actes de l'enquête diligentée par les policiers nationaux sur la base des informations puisées au fichier Europol.

On voit que des risques sérieux d'inconstitutionnalité sont présents dans l'actuel projet de convention. Dans l'hypothèse où un Europol communautaire ne serait pas conforme aux stipulations du traité sur l'Union européenne, on peut ajouter que se poserait alors un problème incident de hiérarchie des normes, lequel ne paraît pas trouver de réponse, à l'heure actuelle, dans le droit constitutionnel français.

Ce problème se résume en deux considérations.

Le traité sur l'Union européenne exclut la communautarisation de la coopération policière et, notamment la communautarisation d'Europol

(article K 9, qui réserve cette possibilité aux points 1 à 6 de l'article K.1 et en exclue donc Europol, lequel figure au point 9 de l'article K 1). **Une loi autorisant la ratification d'un traité prévoyant la communautarisation, même partielle, d'Europol serait donc contraire au traité de Maastricht.**

Pour autant, à s'en tenir à la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le fait qu'une loi soit contraire à un traité régulièrement ratifié ne rend pas en soi-même ladite loi contraire à la Constitution, le Conseil constitutionnel estimant qu'il ne lui appartient pas d'assurer la supériorité des traités sur les lois, telle qu'elle est prévue par l'article 55 de la Constitution.

La loi autorisant la ratification d'un traité sur un Europol communautaire ne serait donc probablement pas censurée du chef de sa contrariété au traité sur l'Union européenne. De même, le Conseil constitutionnel, s'il était saisi sur la base de l'article 54 de la Constitution, aux fins de vérifier si la convention Europol est constitutionnelle, se refuserait selon toute vraisemblance à opérer son contrôle par référence au traité de Maastricht.

Une légère incertitude demeure néanmoins.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a jusqu'à présent concerné que des engagements internationaux dont la ratification n'avait pas nécessité de révision constitutionnelle préalable. On ne peut exclure que, appelé à vérifier la constitutionnalité d'un traité subséquent, le Conseil constitutionnel accepte de se référer aussi au traité de Maastricht ou, tout au moins, accueille le moyen et en tire des conséquences rompant avec sa jurisprudence antérieure.

L'abandon de la règle de l'unanimité et la faible consistance des contrôles juridictionnels nationaux, dans un domaine qui, précisément, affecte les conditions essentielles de la souveraineté, ne paraissent pas, en l'état actuel de la Constitution, autoriser la France à adhérer à un Europol communautaire.

VII. LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

La Délégation du Sénat pour l'Union européenne a adopté les conclusions suivantes.

1. L'UNION EUROPÉENNE DOIT INTERDIRE LA CULTURE DE STUPÉFIANTS À DES FINS NON MÉDICAMENTEUSES SUR LE TERRITOIRE DES ETATS-MEMBRES

Le dérapage de la politique néerlandaise de tolérance pour les drogues est général. Faute de contrôles administratifs et policiers suffisants (qui dépendent des municipalités et non de l'Etat néerlandais), les 1500 coffee-shops, de plus en plus regroupées en organisations centralisées (comme « Octopus » ou « Coral Sea »), se sont transformées en officines de distribution de drogues dures, d'armes prohibées et de produits chimiques aux mains des organisations criminelles.

La culture du haschisch sous serre - voire maintenant en plein air - (7) a généré un circuit clandestin d'argent qui n'est pas sans risques pour les Pays-Bas eux-même (8) : le conseil des chefs de corps de police, dans une note confidentielle rédigée par le commissaire Wiarda d'Utrecht, a estimé qu'une légalisation de l'approvisionnement des coffee-shops en haschisch est souhaitable, qu'il convient en outre de faire preuve d'indulgence à l'égard des grossistes en Nederwiet, et qu'il est souhaitable de distribuer gratuitement l'héroïne.

La police d'Amsterdam a été infiltrée. Les bureaux des unités spéciales anti-drogue de la police néerlandaise ont été placés sous écoute

⁷ la très fameuse "Nederwiet" dont le taux de tétrahydrocannabinol est compris entre 8 et 15 % contre 4 % en moyenne pour les produits marocains

⁸ Voir en annexe l'enquête de votre rapporteur sur le narco-traffic aux Pays-Bas

téléphonique par les organisations criminelles. Les fichiers informatiques du Palais de justice ont été cambriolés à plusieurs reprises. La première banque des Pays-Bas (l'ABN-AMRO) a recyclé de l'argent de la drogue, comme d'ailleurs en son temps la filiale néerlandaise du Crédit Lyonnais (la Banque Slavenburg).

La lutte contre les trafics de drogue passe donc par la convergence des principes et des actions des Etats. L'Union européenne devrait créer un corps d'inspection communautaire dépendant de la Politique Agricole Commune (PAC) pour veiller à l'interdiction de la culture de narcotiques sur le sol européen et pour gérer le monopole communautaire de distribution des graines de cannabis, conformément à la recommandation de l'Organe international de contrôle des Stupéfiants des Nations-Unies (9).

Il ne faut pas non plus exclure, comme la mission d'information Schengen du Sénat l'avait souligné à de multiples reprises, la nécessité de procéder à des contrôles sur les vecteurs routiers et ferroviaires en application de la déclaration commune de l'acte final concernant l'article 71 alinéa 2 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1990 qui stipule que « *Pour autant qu'une Partie contractante déroge au principe visé à l'article 71 paragraphe 2 dans le cadre de sa politique nationale de prévention et de traitement de la dépendance à l'égard des stupéfiants et des substances psychotropes, toutes les Parties contractantes prennent les mesures administratives et pénales nécessaires afin de prévenir et de réprimer l'importation et l'exportation illicites desdits produits et substances notamment vers le territoire des autres Parties contractantes* » (10).

⁹ L'Organe de Vienne des Nations-Unies souligne dans son rapport pour 1994 que « *pour encourager la culture du lin et du chanvre dans la Communauté européenne, une aide est accordée aux agriculteurs conformément aux règles édictées par le Conseil des Communautés européennes et l'établissement d'un système d'autorisation, d'enregistrement et de contrôle qui définissent précisément les variétés de cannabis qu'il est permis de cultiver (à savoir celles qui ont une teneur en THC de moins de 0,5 %). L'Organe attend des gouvernements qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires pour empêcher la culture de variétés de cannabis à teneur en THC supérieur à 0,5 %. Ces mesures pourraient inclure la distribution de graines par un monopole public ou par un organisme relevant de l'Etat, qui pourrait assurer une sélection et un contrôle appropriés ainsi que l'établissement d'un système de contrôle de la culture du cannabis* ».

¹⁰ En signant la convention d'application de l'accord de Schengen le 19 juin 1990, les Pays-Bas se sont engagés au titre de l'article 71, alinéa 2 « *à prévenir et à réprimer par des mesures administratives et pénales l'exportation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris le cannabis, ainsi que la cession, la fourniture et la remise desdits produits et substances* ».

2. LA FRANCE NE PEUT ACCEPTER UNE COMMUNAUTARISATION RAMPANTE D'EUROPOL

Sauf à entrer dans un système communautaire, **les comptes d'Europol doivent être contrôlés par un organe commun** composé d'un représentant de chaque cour ou organe de contrôle financier national par Etat membre.

De plus, en l'absence d'un droit pénal identique dans les Etats membres de l'Union européenne, **le contrôle juridictionnel de l'activité d'Europol ne doit pas être exercé par la Cour de Justice des Communautés européennes**, ni au titre de la responsabilité contractuelle ou non-contractuelle d'Europol, ni au titre de la saisine à titre préjudiciel sur l'interprétation de la convention, ni dans le cadre d'une action en manquement d'un Etat membre aux obligations qui lui incombent en vertu de la convention.

En cas de divergence de vues entre les Etats membres ou entre les Etats membres et Europol, le Conseil doit être le seul organe d'arbitrage.

La protection juridique individuelle ne peut être assurée, en vertu du principe de subsidiarité d'une part et en fonction du caractère intergouvernemental d'Europol d'autre part, que par les tribunaux nationaux ou, le cas échéant, par des instances indépendantes comparables des Etats membres.

3. LA CONFÉRENCE DES ORGANES SPÉCIALISÉS DANS LES AFFAIRES COMMUNAUTAIRES (COSAC) N'EST PAS EN FAVEUR DE L'OCTROI DE POUVOIRS OPÉRATIONNELS À EUROPOL DANS UN AVENIR PROCHE

Au cours de la XI^{ème} conférence des organes spécialisés dans les questions communautaires (Cosac) qui s'était tenue à Bonn, les 24 et 25 octobre 1994, il était apparu de fortes réticences pour confier à Europol des pouvoirs exécutifs, alors que le contrôle démocratique de l'institution n'est pas établi. Les réponses fournies par les différentes délégations nationales à

la question de l'élargissement futur des compétences d'Europol, illustrent ces réserves des Parlements nationaux.

La délégation belge est sensible à la question du contrôle démocratique d'Europol ; l'office européen de police doit respecter les droits des citoyens et la vie privée.

Pour l'Assemblée nationale française, Europol devra rester avant tout un organisme chargé de l'échange d'informations opérationnelles entre les services de police des Etats membres. Il ne doit s'agir en aucune manière de mettre en place un organe supranational doté de pouvoirs exécutifs.

Pour la Camera dei Deputati, il s'agit d'une hypothèse acceptable, à vérifier soigneusement pour ce qui a trait aux pouvoirs des autorités judiciaires.

Pour le Luxembourg, l'hypothèse de pouvoirs opérationnels pour Europol n'est pas envisageable dans un avenir prévisible. Il en est de même pour la première chambre des Pays-Bas. Pour l'Assembleia da Republica du Portugal, la modification du statut d'Europol dépendra de l'évolution du troisième pilier du traité de Maastricht.

4. LE CONTRÔLE TECHNIQUE DOIT TENIR COMPTE DE LA RÉFORME DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL PRÉVUE POUR 1996

Comme l'a souligné votre délégation dans son rapport d'information, présenté le 15 février 1995 par M. Yves GUENA, sur la réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne, « *il est clair que le schéma retenu par le traité de Maastricht ne crée pas les conditions d'un fonctionnement efficace du troisième pilier, alors que les Etats membres sont confrontés au développement d'une grande criminalité transfrontière* ».

Le contrôle politique d'Europol doit donc s'exercer de manière plus efficace. Votre délégation suggère la création d'un Secrétariat général pour le troisième pilier, placé sous l'autorité directe du Conseil, chargé de lui proposer les décisions et de coordonner les applications de celle-ci. Le Secrétariat général encadrerait les négociations menées aux différents niveaux en fonction des orientations définies par le Conseil. **Le contrôle**

d'Europol pourrait alors être assuré grâce à la permanence de la fonction du Secrétaire général. Celui-ci serait responsable devant le Conseil, le Conseil resterait le seul organe exprimant la volonté politique des Etats. Le Conseil, organe politique de contrôle administratif d'Europol, serait également l'organe d'interprétation de la convention et des différends entre Etats-membres.

5. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DOIT ÊTRE ASSURÉ

Le Parlement européen, dans le rapport de M. Lode VAN OTRIVE, avait estimé que « 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)... peuvent contribuer à une amélioration de cette situation ».

Votre délégation, dans son rapport sur la réforme de 1996, estime que, dans les domaines traditionnels de souveraineté que sont les affaires intérieures et judiciaires, compte tenu en outre du caractère intergouvernemental de la procédure de décision, **le contrôle parlementaire doit relever des Parlements nationaux ou d'une instance les représentant.** On peut souligner, au demeurant, que les Parlements nationaux sont seuls compétents pour ratifier les actes juridiques mis au point dans le cadre du deuxième pilier du traité de Maastricht.

Si le prochain traité révisant le traité de Maastricht retient la proposition de création d'un Sénat européen représentant les Parlements nationaux et chargé d'exercer un contrôle des deux piliers intergouvernementaux du traité sur l'Union européenne, cette Chambre serait naturellement conduite à assurer le contrôle démocratique d'Europol. La proposition du Sénat est que les membres de cette chambre siègeraient par délégations nationales, et donc que sa composition pourrait s'adapter en fonction de la participation des Etats aux différents aspects des deux piliers intergouvernementaux ou aux formes connexes de coopération entre les Etats membres. Son rôle serait alors totalement distinct de celui du Parlement européen avec lequel n'existerait aucune navette.

Si cette proposition n'était pas retenue par les rédacteurs du nouveau traité, il faudrait alors envisager la création d'un comité parlementaire chargé du contrôle démocratique d'Europol ; ce comité pourrait être composé, à l'instar de la Conférence des Organes spécialisés dans les questions communautaires (COSAC), de délégués des Etats-membres et du Parlement européen, à raison de 6 représentants par Etat siégeant par délégations nationale et pour le Parlement européen. Ce comité pourrait procéder, annuellement, à l'adoption d'un rapport sur le fonctionnement d'Europol, l'instruction des différents aspects de l'activité de la police européenne étant confiée, soit à des sous-groupes spécialisés, soit aux différentes délégations.

Au cours d'un entretien avec votre rapporteur, Mme Winnie SORGDRAGER, ministre de la justice des Pays-Bas, rappelant les exigences très fermes posées par la deuxième Chambre des Etats-Généraux à propos du contrôle démocratique, s'est déclarée ouverte à des suggestions nouvelles qui institueraient, pour ces contrôles, des procédures *ad hoc*, par exemple une commission inter-parlementaire, plutôt que le Parlement européen.

6. LA FRANCE NE PEUT ÊTRE ABSENTE DE LA DIRECTION D'EUROPOL

L'équipe de direction actuelle d'Europol, qui a été désignée pour trois ans à compter du 1er janvier 1995, ne comprend aucun français, mais un allemand, un belge, un luxembourgeois, un italien et un britannique. Les quatre premiers analystes sont britanniques et néerlandais.

Cette situation n'est pas tolérable alors que la France est le deuxième contributeur du budget d'Europol après l'Allemagne avec 17,9 % des contributions. C'est dans la phase actuelle que se joue l'avenir de l'office européen de police, tant dans la définition des objectifs et des méthodes que dans le recrutement des personnels.

La France dispose encore de moyens de persuasion vis-à-vis de ses partenaires pour que sa place dans l'institution corresponde à sa part dans le financement de l'institution. Refuser de prendre en compte cet élément légitime serait une erreur lourde de conséquences pour l'avenir.

7. LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA CONVENTION DEVRA ÊTRE VÉRIFIÉE AUPRÈS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL AVANT SA RATIFICATION

Les incertitudes sur la constitutionnalité des engagements que pourrait prendre la France dans le cadre d'Europol méritent à tout le moins un contrôle préalable par le Conseil Constitutionnel. C'est pourquoi, avant la ratification de la convention par le Parlement, il sera nécessaire, dans le cadre de l'article 61 de la Constitution (11), de faire vérifier par le Conseil la constitutionnalité de ladite convention. Il n'est pas impossible d'ailleurs que la procédure de ratification dans les autres Etats-membres soit assez longue, en raison même du respect des règles constitutionnelles propres à chaque pays.

*
* *

¹¹ Article 61 de la Constitution : «...Les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs...»

CONCLUSION

L'Office européen de police prévu par le traité de Maastricht est certainement une réponse positive, quoique limitée, au problème posé par l'extension du narco-traffic en Europe et de la criminalité organisée en général.

D'autres réponses ne doivent pas être négligées, à commencer par la responsabilité des Etats dans la lutte contre les phénomènes déviants que sont l'encouragement à la consommation et à la production des drogues douces, la tolérance aux affaires troubles et au recyclage de l'argent sale, l'ignorance volontaire des dangers posés par l'infiltration mafieuse dans les organes publics. La recherche d'une convergence d'attitude des Etats est le préalable à toute réponse commune dans la lutte contre les trafics de stupéfiants.

Dans un souci d'efficacité Europol doit être une centrale d'échanges de données et non un succédané de police fédérale. L'office doit d'abord gagner la confiance des polices ; des analyses sans enquêtes de terrain seraient inexploitable.

Europol doit être contrôlé par un pouvoir politique. Tant qu'un pouvoir européen n'existera pas, il serait dangereux de mettre en place une police fédérale. La Commission européenne n'est pas en état de la contrôler, encore moins le Parlement européen. Le Conseil doit être réformé lors de la conférence intergouvernementale institutionnelle de 1996 pour prétendre à cette fonction.

Les négociateurs français doivent enfin être conscients qu'une modification de la Constitution française peut se révéler nécessaire pour le partage d'une fonction qui est régaliennne par essence et qui est une garantie des droits de l'Homme et du Citoyen.

VIII. LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mercredi 15 mars 1995, sous la présidence de M. Jacques Genton, président, pour l'examen du présent rapport.

M. Paul Masson, rapporteur, a tout d'abord souligné l'aspect novateur du dossier d'Europol au regard de l'application du contrôle parlementaire sur les actes de l'Union européenne. Si le Premier ministre a écarté la possibilité du vote de résolutions, en application de l'article 88-4 de la Constitution, sur les propositions d'actes dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures, il a en revanche clairement souligné que le Parlement français avait toute faculté, après avoir eu connaissance de ces propositions, d'en débattre. En examinant aujourd'hui les projets de convention Europol, le Sénat bénéficie de la possibilité de faire connaître son opinion alors même que les négociations se poursuivent.

Le rapporteur a ensuite insisté sur le fait qu'Europol serait une troisième institution européenne indépendante, après la Commission européenne et la Banque centrale européenne. Le champ de l'institution serait particulièrement vaste et futuriste : la drogue, le grand banditisme, les trafics de matières fissiles, le blanchissement de l'argent sale, le terrorisme.

La négociation s'articule essentiellement autour de deux conceptions : l'une française, qui s'appuie sur une police traditionnellement centralisée et nationale, la seconde allemande, influencée par la police judiciaire allemande (le Bundeskriminalamt), qui penche en faveur d'un système fédéral de type américain. Europol, s'il devenait une police fédérale européenne, serait ainsi placé au-dessus des polices nationales.

Après avoir retracé l'historique de la négociation et la position des différents Etats, le rapporteur a indiqué que les projets faisant l'objet de la négociation portent la trace de ces deux thèses. L'intervention du Président de la République française, au cours du Conseil européen d'Essen, a contribué à faire retenir le texte allemand comme base de la négociation. La présidence française a alors proposé un compromis sur l'architecture du système d'information qui a fait l'objet d'un accord ; les négociations se poursuivent encore en matière de protection des personnes ; elles n'ont pas

encore été engagées sur les aspects institutionnels qui posent de sérieux problèmes de doctrine.

M. Paul Masson, rapporteur, a ajouté que la question de la protection des données posaient des problèmes autrement plus sérieux que ceux qui ont été évoqués en France à l'occasion du vote de la dernière loi sur la sécurité publique en matière de vidéosurveillance.

Le rapporteur a encore regretté l'absence de représentants français dans l'équipe de direction d'Europol ; il a souligné les insuffisances d'un contrôle reposant sur un conseil d'administration présidé chaque semestre par un Etat différent. Il a indiqué que, de son point de vue, on ne pouvait raisonnablement envisager le contrôle d'une police fédérale par le Parlement européen.

M. Paul Masson a indiqué que la convergence des conceptions des Etats membres en matière de lutte contre la drogue lui semblait un préalable incontournable, puis il a soumis à la délégation les conclusions de son rapport. Tout d'abord l'Union européenne doit interdire la culture de stupéfiants à des fins non médicamenteuses sur le territoire des Etats-membres. La France ne peut d'autre part accepter une communautarisation rampante d'Europol. Le contrôle d'Europol doit tenir compte de la réforme du fonctionnement du Conseil prévue pour 1996 afin de remédier aux inconvénients de la présidence tournante.

En matière de contrôle démocratique, M. Paul Masson estime que celui-ci doit relever des Parlements nationaux ou d'une instance les représentant. Il a indiqué à ce propos que, au cours d'un entretien, Mme Winnie Sorgdrager, ministre de la justice des Pays-Bas, s'est déclarée ouverte à des suggestions nouvelles qui institueraient, pour ces contrôles, des procédures ad hoc, par exemple une commission inter-parlementaire, plutôt que le Parlement européen.

La France ne peut en outre être absente de la direction d'Europol alors qu'elle contribue pour plus de 17 % au budget de fonctionnement d'Europol. Enfin la constitutionnalité de la convention devra être vérifiée auprès du Conseil Constitutionnel avant sa ratification.

M. Jacques Genton, président, a relevé l'importance du sujet. Insistant sur les dispositions des lois de 1990 et 1994 relatives au fonctionnement des délégations parlementaires pour l'Union européenne, il a constaté que leur intervention sur les questions du traité en matière de Justice et d'affaires intérieures est parfaitement fondée. Les conclusions du rapport présenté par M. Paul Masson lui semblent d'autant plus importantes

que la négociation se poursuit et que le rapporteur sera en mesure d'assurer un suivi du dossier.

M. Jacques Golliet a déclaré que, en raison même de son adhésion à une Europe à vocation fédérative, il approuvait les propos du rapporteur. Il n'est pas envisageable de créer une police européenne sans la placer sous le contrôle d'une autorité politique et il ne peut exister de police fédérale que s'il y a un pouvoir fédéral. Ce constat pose la question du rôle de la présidence du Conseil des ministres, dont il importe de rechercher un meilleur fonctionnement, soit par l'élection par les membres du Conseil d'un Président bénéficiant d'un mandat plus long qu'aujourd'hui, soit par l'institution d'un vice-président chargé des questions de sécurité intérieure et extérieure.

L'institution d'une police fédérale poserait par ailleurs le problème du minimum de communauté de vue nécessaire en matière policière entre les Etats. En sa qualité de membre de la commission de contrôle des écoutes téléphoniques, M. Jacques Golliet a souligné l'écart considérable qui existe entre les législations des différents pays européens ; la question se pose de savoir quelle utilisation pourrait être faite d'écoutes téléphoniques menées dans des pays ayant des réglementations non homogènes. Des risques importants ne seraient pas à exclure dans le domaine de l'espionnage économique.

En conclusion, M. Jacques Golliet a indiqué qu'il approuvait les conclusions ainsi que toutes les réserves formulées par le rapporteur.

M. Xavier de Villepin a également exprimé son accord total avec les conclusions du rapporteur. Il a regretté le manque d'information de l'opinion sur un dossier aussi important et a estimé que l'absence de convergence des Etats en matière de lutte contre la drogue posait un problème fondamental de valeur. Dans ces conditions, il lui semble difficile de pouvoir voter la ratification d'une convention Europol qui ne prendrait pas en compte les questions soulevées par le rapporteur.

M. Jean Garcia s'est déclaré satisfait de l'analyse faite par le rapporteur sur le dossier d'Europol et de la drogue ; toutefois, compte tenu de la position de son groupe sur les questions européennes en général, il a indiqué qu'il ne participerait pas au vote sur le rapport.

M. Christian de La Malène a indiqué qu'Europol n'était pas un préalable à la mise en vigueur des accords de libre circulation des personnes. Il a estimé que l'office européen de police ne constituerait pas un grave danger dès lors qu'Europol ne pourra agir qu'en utilisant les polices

nationales. En revanche, il a rejoint M. Jacques Golliet sur le contrôle politique indispensable de l'organe. Il ne peut y avoir de police sans justice, ni de justice sans lois. Rejoignant M. Xavier de Villepin, il a indiqué qu'il ne pourrait ratifier une convention qui ignorerait les remarques du rapporteur, car on voit dès maintenant les inconvénients futurs d'un organe qui ne pourra que prendre de l'importance.

En réponse à M. Xavier de Villepin, M. Paul Masson, rapporteur, a précisé que la logique d'Europol est différente de celle des accords de Schengen. Schengen, qui ne concerne qu'un nombre limité d'Etats, porte sur de très nombreux domaines comme les demandes d'asile, l'extradition des suspects, le droit de suite des polices, l'octroi des visas, les contrôles aux frontières extérieures communes et dans les aéroports. En revanche, Europol ne devrait être qu'un simple système d'information réciproque pour les polices, dont la logique devrait cependant aboutir, dans l'esprit de certains, à la mise en place d'un bras séculier européen.

La délégation a alors adopté à l'unanimité le présent rapport d'information.

Annexe n° 1

**Accord ministériel
sur la mise en place
de l'unité drogues Europol
du 2 juin 1993**

ACCORD MINISTERIEL SUR LA MISE EN PLACE DE L'UNITE
DROGUES EUROPOL

8

Les ministres TREVI :

Considérant que lors de la réunion des 28 et 29 juin 1991, à Luxembourg, le Conseil européen a pris acte des propositions pour la mise en place d'un Office européen de police (Europol), a accepté les objectifs de ces propositions et a recommandé qu'elles soient examinés plus en détail.

Considérant que dans le rapport présenté au Conseil européen le 4 décembre 1991, les ministres TREVI ont exprimé leur accord unanime sur la mise en place d'Europol avec la création, en premier lieu, d'une Unité de Renseignements en matière de drogues qui, ensuite, serait développée dans un proche avenir;

Considérant que lors des réunions des 9 et 10 décembre 1991, à Maastricht, le Conseil européen a décidé la création d'un Office européen de police (Europol), dont la fonction initiale serait d'organiser l'échange d'informations sur les stupéfiants entre les 12 Etats membres de la Communauté et qu'il a chargé les ministres TREVI de prendre les mesures nécessaires à la création d'Europol dans des délais rapides;

Considérant que le Conseil européen, lors des réunions des 26 et 27 juin 1992, à Lisbonne, a recommandé que soit élaborée la Convention nécessaire à la mise en place d'Europol;

Considérant que l'élaboration et l'entrée en vigueur de la Convention nécessiteront un certain temps;

Considérant qu'étant donné l'urgence de traiter les problèmes de trafic illicite international de drogues, du blanchiment d'argent qui y est associé et du crime organisé, les ministres ont recommandé, lors de leur réunion spéciale du 18 septembre 1992, que la première phase d'Europol, l'Unité Drogues Europol, soit mise en place d'ici le 1er janvier 1993;

Considérant qu'il est nécessaire d'organiser la mise en place d'une Unité Drogues Europol et de mettre en oeuvre une forme de coopération préalablement à l'entrée en vigueur d'une Convention en forme solennelle pour Europol;

ont décidé que :

Les ministres de chaque Etat membre enverront un ou plusieurs officiers de liaison dans un emplacement central pour le 1er juillet 1993 ou peu de temps après, en vue de constituer avec les officiers de liaison des autres Etats membres, une équipe qui coopérera au sein d'une unité dénommée l'Unité Drogues Europol.

Cette Unité fonctionnera comme équipe non opérationnelle chargée de l'échange et de l'analyse d'informations et de renseignements concernant le trafic illicite des drogues, les organisations criminelles y impliquées et les activités de blanchiment d'argent s'y rapportant, qui affectent deux ou plusieurs Etats membres.

L'objectif de cette Unité sera d'aider la police et les autres services compétents dans ce domaine à lutter plus efficacement, à l'intérieur des Etats membres et entre eux, contre les activités criminelles ci-dessus mentionnées.

A cette fin, les membres de cette Unité, dans le respect de leurs lois nationales et des instructions données par leurs ministres compétents ou par délégation, accompliront les tâches suivantes:

- (a) l'échange d'informations (informations personnelles comprises), entre les Etats membres, permettant d'approfondir des investigations criminelles particulières portant sur des infractions en rapport avec le trafic de drogues;

- (b) la préparation de rapports sur la situation générale et l'analyse d'activités criminelles à partir d'informations non personnelles fournies par les Etats membres et en provenance d'autres sources.

Les activités de l'Unité ne porteront préjudice à aucune autre forme de coopération bilatérale ou multilatérale en matière de lutte contre le trafic illicite de drogues et les autres activités criminelles s'y rapportant ni aux compétences de la Communauté européenne.

Traitement des informations

En ce qui concerne le trafic illicite de drogues et les autres activités criminelles s'y rapportant, y compris le blanchiment de l'argent, les officiers de liaison communiqueront dans le respect de leurs législations nationales, de leurs autres règles juridiques et des instructions données par leurs Ministres compétents ou par délégation, les informations nécessaires à l'approfondissement d'investigations criminelles particulières portant sur des infractions en rapport avec le trafic de drogues et au développement des renseignements ainsi que des analyses stratégiques. Pour réaliser ces tâches, les officiers de liaison auront accès à toutes informations et renseignements nationaux en rapport avec leur mission. Les ministres soulignent la nécessité d'interdire tout accès non autorisé à toutes les informations, de les protéger contre toute destruction, y compris d'assurer la protection physique des systèmes de traitement des données et des réseaux.

Les demandes d'informations destinées à l'Unité et formulées par la police ou par tout autre service compétent transitent par une ou un nombre limité d'autorités centrales nationales. Celles-ci sont également chargées de recevoir et de retransmettre les réponses de l'Unité.

Protection des données

Les informations personnelles seront communiquées par échange entre les officiers de liaison, chacun d'eux agissant en conformité avec les dispositions de sa loi nationale et également avec toutes les autres règles juridiques et les instructions ministérielles pertinentes en matière de traitement d'informations personnelles et dans le respect de toutes les conditions posées par le pays fournisseur quant à l'utilisation de ces informations. Tout échange d'informations entre le pays demandeur et le pays pourvoyeur aura lieu uniquement sur une base bilatérale par l'intermédiaire de leurs officiers de liaison respectifs. Si, durant la prise en charge d'une demande, l'Etat pourvoyeur découvre des informations se rapportant à une infraction en rapport avec le trafic de drogues pertinentes pour un autre Etat, ces informations pourront être rendues disponibles à l'Etat en question par l'intermédiaire des officiers de liaison des Etats concernés, conformément aux dispositions de leurs législations nationales.

Les officiers de liaison ne transmettront aucune information à caractère personnel aux pays autres que les Etats membres et à aucune organisation internationale.

Dans la mesure où leur législation nationale sur le traitement des données le leur prescrit, les officiers de liaison garderont - exclusivement pour des objectifs de protection des données - une mention des informations personnelles qu'ils auront transmises, comme décrit ci-dessus. En outre, aucune donnée personnelle ne sera stockée à niveau central, automatiquement ou par d'autres moyens, par l'Unité.

Les ministres recommandent à leurs autorités nationales de protection des données de vérifier que les activités de leurs officiers de liaison respectent leurs législations nationales sur la protection des données personnelles. Ils recommandent tout particulièrement à leurs autorités nationales de protection des données de vérifier que la base commune de données de l'Unité (s'il en existe une) ne contient que des données non personnelles.

Afin de permettre à ceux-ci de respecter les conditions ci-dessus énoncées, les ministres engagent leurs officiers de liaison à apporter toute leur coopération à leurs autorités nationales respectives de protection des données.

Personnel

L'Unité sera dirigée par un coordinateur dont la nomination sera approuvée par les ministres. Le coordinateur sera assisté au plus de deux coordinateurs adjoints dont la nomination sera également agréée par les ministres. Pour effectuer ces nominations, les ministres consulteront les hauts fonctionnaires TREVI ou toute instance ultérieurement établie. Le coordinateur et les coordinateurs adjoints seront responsables du fonctionnement journalier de l'Unité. Les Ministres engageront leurs officiers de liaison à suivre les instructions du coordinateur dans le respect de leur législation nationale, des autres règles juridiques et des instructions ministérielles.

Outre les officiers de liaison envoyés directement par les ministres, d'autres personnes seront affectés, à l'unité suivant un nombre convenu entre les ministres, à l'Unité. Le coordinateur de l'Unité sera associé à la désignation de ce personnel.

Responsabilité

Sans préjudice de la responsabilité de chaque ministre en matière du contrôle de ses officiers de liaison nationaux, les ministres exerceront collectivement une surveillance générale des activités de l'Unité. À cette fin, le coordinateur rendra compte par écrit tous les six mois de sa gestion et des activités de l'Unité. Le coordinateur fournira également tout rapport ou toute autre information susceptible de lui être demandé par les ministres.

Finances

Les ministres respectifs assumeront le coût de l'envoi, par les États membres, des officiers de liaison ainsi que de tout matériel nécessaire auprès de l'Unité. Les autres coûts de la mise en place et du fonctionnement de l'Unité, qui seront initialement acquittés par le pays hôte, seront à la charge conjointe des ministères. Dans le respect de leurs règles budgétaires et procédures annuelles, la contribution volontaire annuelle de chaque ministre à cet effet sera établie en fonction du Produit national brut (P.N.B) de l'Etat membre, selon la clef utilisée pour la détermination de l'élément P.N.B des ressources propres destinées au financement du budget des Communautés européennes. Chaque année, le P.N.B de l'année précédente constituera la base de référence utilisée pour chaque Etat membre.

Le présent texte représente l'accord passé entre les ministres TREVII de la Communauté européenne sur les questions qui y sont mentionnées.

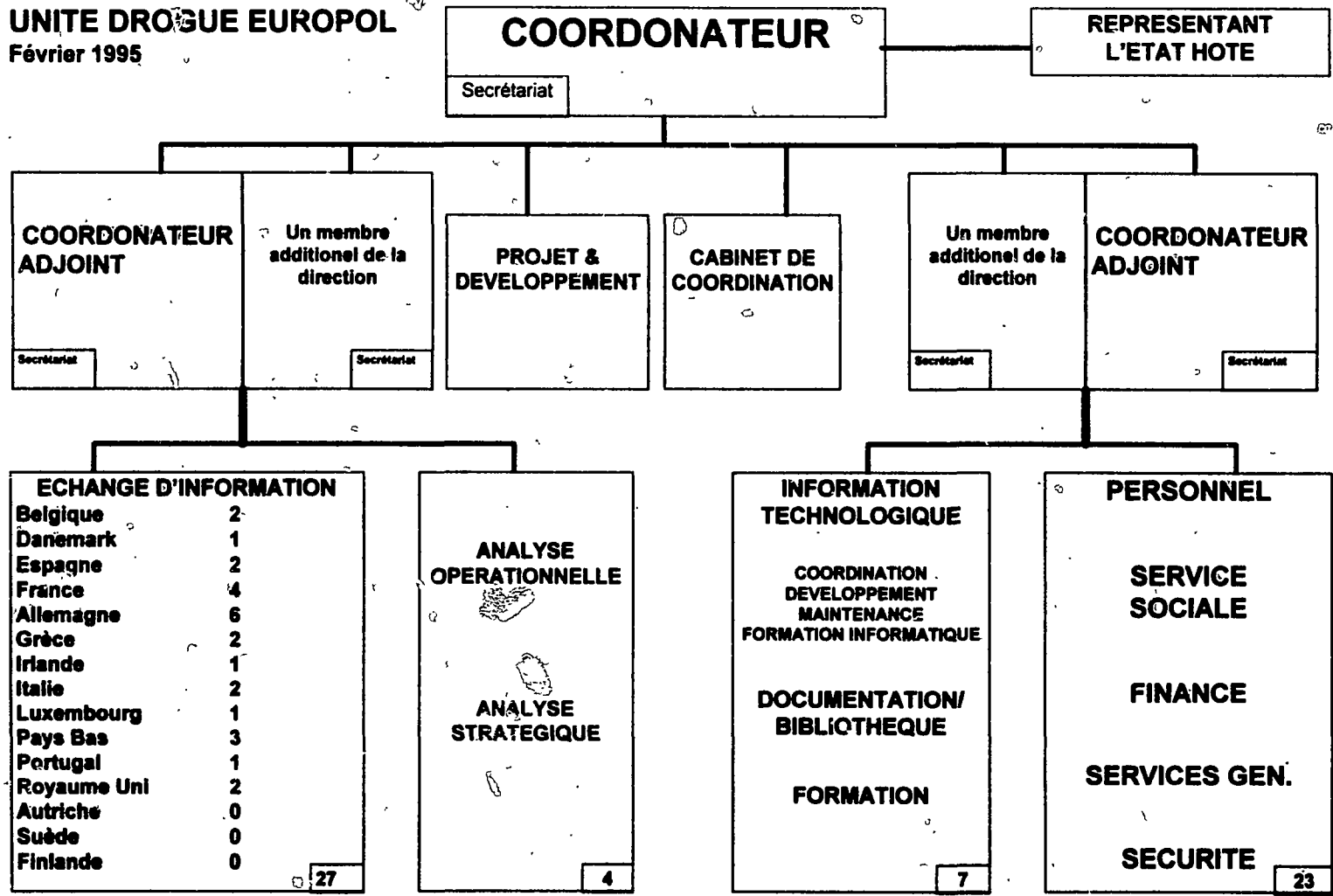
Cet Accord prendra effet le jour suivant la décision des autorités compétentes sur le site temporaire ou permanent de l'Unité Drogues Europol/Europol.

Le présent Accord prendra effet pour l'Irlande lorsque les conditions de l'Accord auront été approuvées par Dáil Éireann.

Signé en double à Copenhague le 2 juin 1993 en anglais et français, les deux textes faisant également foi.

Annexe n° 2

**Organigramme
de l'Unité Drogues Europeol**



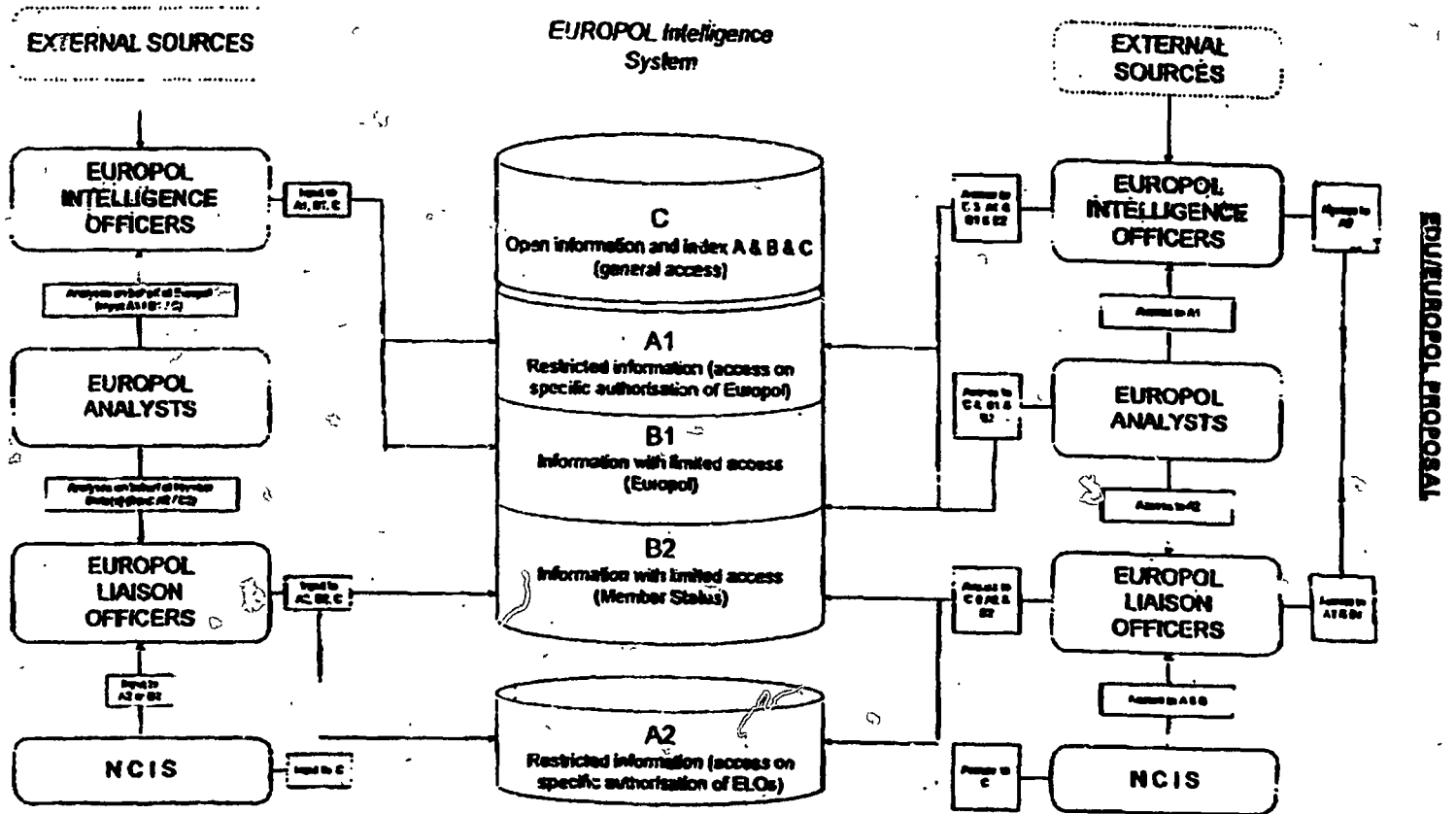
Annexe n° 3

Schéma d'architecture générale du système d'information proposé par Europol

INPUT

**EUROPOL POST CONVENTION
INTELLIGENCE PATHWAYS**

ACCESS



Annexe n° 4

**Commentaires du projet de convention
par la commission permanente
d'experts néerlandais
en matière de droit international pénal**



**Commission permanente
d'experts en matière de droit
international pénal, des étrangers
et des réfugiés**

**postbus 638 3500 AP Utrecht
Pays-Bas**

Le projet de convention Europol

**Commentaires par la commission permanente
d'experts en matière de droit international pénal,
des étrangers et des réfugiés**

1. Délits terroristes

Les Etats membres de l'Union européenne ne s'accordent pas sur l'urgence de combattre le terrorisme. Ayant des expériences différentes avec leur terrorisme interne, l'Espagne et la Grèce sont particulièrement favorables à cause du groupe du 17 novembre et de l'ETA. Le fait que les Etats membres soient inégalement prêts à ce combat pourrait avoir des répercussions négatives sur l'échange mutuel des données : si une certaine question n'est pas considérée avec une priorité égale, la condition de réciprocité nécessaire pour un échange équilibré d'informations pourrait ne pas être satisfaite. Il existe également des craintes que l'engagement dans la lutte contre le terrorisme ne conduise à un double circuit, d'une part entre les organisations de police ordinaires et d'autre part entre les agences nationales de sécurité, ce qui pourrait encore plus augmenter le caractère sensible de l'information.

Il pourrait y avoir de bonnes raisons pratiques de ne pas inclure le terrorisme parmi les tâches initiales d'Europol. Europol est une nouvelle organisation qui doit acquérir la confiance des Etats membres. Ce qui est plus facile à réaliser dans des domaines "neutres". Certaines Etats membres hésiteraient probablement à communiquer de l'information sur le terrorisme au système d'analyse d'Europol particulièrement si ce système devait être accessible aux officiers de liaison de tous les Etats membres (voir aussi notre analyse sur le système d'information ci-dessous). Par ailleurs le réseau créé par TREVI semble fonctionner assez bien ce qui réduit considérablement le besoin de coopération dans le cadre d'Europol. Enfin on doit prendre en considération le fait que, en dehors du terrorisme, l'annexe du projet de convention inclue aussi les délits tels que l'homicide, l'enlèvement et la prise d'otages, le trafic illicite d'armes, de munitions et d'explosifs. Une fois Europol compétent pour traiter ces délits, la plupart des formes de violence politique sont déjà dans son champ d'action. Les seuls délits restant en dehors seront vraisemblablement appelés des "délits politiques purs" comme la trahison et l'espionnage.

A l'occasion on peut noter que les "autorités compétentes", au sens du paragraphe 3 de l'article 2 du projet de convention, peuvent, d'après la législation de certains Etats membres inclure les services secrets. Par ailleurs l'article 15 paragraphe 2 semblerait induire que les services secrets ne peuvent pas être considérés comme des "autorités compétentes" ; ce point doit donc être clarifié.

2. Compétences et fonctions d'Europol.

Des termes vagues.

Légalement, les compétences et les fonctions d'Europol seront déterminées dès que les Etats membres se seront accordés sur le texte et l'auront signé. Les articles 2 et 3 sont les plus pertinents pour déterminer les tâches et les compétences d'Europol. Le projet de convention limite l'activité d'Europol à certains crimes mentionnés dans l'article 2 et dans l'annexe de la convention. Selon l'article 2 paragraphe 1, les crimes sur lesquels Europol exerce sa compétence se caractérisent par une structure criminelle organisée, et par le fait qu'ils affectent deux Etats membres ou plus. Les critères sont si flous que les parlements nationaux sont incapables d'établir ce à quoi ils doivent consentir. Qu'est-ce qu'une "structure organisée", quand deux membres ou plus sont-ils "concernés" ? Il est nécessaire de préciser ici certains points.

Un autre problème du contrôle parlementaire concerne l'annexe à l'article 2 paragraphe 2 "d'après la procédure prévue dans le titre IV du traité sur l'Union européenne, le Conseil peut décider à l'unanimité de donner à Europol la compétence de traiter d'autres formes de criminalité qui sont mentionnées dans la liste de l'annexe". En raison de la définition large des crimes prévus par l'annexe (voir nos commentaires détaillés sur le domaine de compétence d'Europol ci-dessous), l'annexe donne des possibilités sans précédent d'extension des compétences d'Europol. La compétence peut être élargie progressivement mais seulement par une décision unanime du Conseil. Rien ne peut donc empêcher cette extension, aussi longtemps que les parlements nationaux sont pleinement informés de ces implications potentielles. Cependant la description des crimes pour lesquels Europol peut obtenir une compétence est indéterminée dans le sens où il est impossible pour les parlements de savoir à l'avance ce à quoi ils consentent quand ils acceptent le contenu de l'annexe.

Les parlements nationaux ont seulement la possibilité de demander à leurs gouvernements d'aller dans un certain sens. Dès lors que le représentant national au sein du Conseil a accepté de donner une certaine compétence à Europol pour traiter les autres formes de criminalité prévues par l'annexe, les parlements nationaux n'ont pas le pouvoir de modifier cette décision. On peut donc conseiller aux parlements nationaux de demander à leurs gouvernements respectifs que leurs représentants au Conseil votent seulement avec une autorisation expresse de leur parlement.

Un contrôle démocratique insuffisant sur Europol.

Après qu'Europol aura été créée, elle ne sera plus confrontée au contrôle démocratique. Le Parlement européen sera informé par un rapport annuel (article 31). Les parlements nationaux n'ont aucune influence sur les activités quotidiennes d'Europol. Ces activités sont de la responsabilité du Conseil d'administration. Les parlements nationaux peuvent seulement demander à leurs gouvernements de donner des instructions à leurs représentants au Conseil

d'administration. Les décisions du Conseil d'administration seront prises à une majorité de deux tiers (article 25, paragraphe 8). Les représentants des Etats membres peuvent donc être mis en minorité, même s'ils agissent en conformité avec les instructions de leur gouvernement. Une importante question se pose alors qui est de savoir à quel corps démocratiquement élu Europol doit rendre des comptes. La réponse à cette question est : aucun. Ce qui est important alors qu'Europol devra développer ses propres stratégies et programmes afin d'accomplir ses objectifs. La convention crée donc pour Europol une situation exceptionnelle, en la mettant en position de centre européen d'expertise et d'information. Cette position centrale pourrait bien donner à Europol une sorte de monopole par rapport aux unités nationales et par là même donner la possibilité à cette organisation d'exercer une influence considérable sur les autorités nationales compétentes dans des cas précis où il s'agit de prendre une décision opérationnelle.

3. Les problèmes concernant la protection des données sont très variés

Le premier problème est de savoir si l'harmonisation de la protection des données par la Convention du Conseil de l'Europe de 1981 (article 13, paragraphe 1 du projet de convention d'Europol) est suffisante. La convention sur la protection des données et la recommandation n° R(87)15 sont toutes les deux restreintes à l'information résultant d'un traitement informatisé ce qui pourrait poser un problème dans le cas d'un échange de données non informatisées.

Le second problème porte sur la pertinence du renvoi aux dispositions nationales sur la protection des données (voir article 14 paragraphe 1 et 15 du projet de convention), étant donné l'hétérogénéité des niveaux de protection des données en l'absence d'une harmonisation substantielle et procédurale des législations. Certains pays ont une législation spéciale de protection des données en ce qui concerne les échanges d'informations policières (Pays-Bas), d'autres non (le Royaume-Uni). Cette situation pourrait conduire à une inégale protection des citoyens de l'Union.

Le troisième problème concerne l'application de la convention sur la protection des données et de la recommandation à l'organisation Europol elle-même (article 13 paragraphe 3 du projet de convention). Les obligations résultant de ces deux textes sont bien plus strictes pour les Etats membres que pour Europol. L'article 13 paragraphe 1 demande aux Etats membres d'"assurer un niveau de protection des données qui correspond au moins" au niveau de la convention et à la recommandation, alors qu'Europol devra seulement "prendre en considération les principes" dérivant de la convention et de la recommandation.

Le contenu de la convention sur la protection des données et de la recommandation suggère que leurs rédacteurs avaient en tête une application aux organisations de police nationales plutôt qu'aux systèmes internationaux de police. Le paragraphe 49 du mémorandum explicatif de la recommandation sur les données policières prévoit que les données doivent être reconnues comme nécessaires "pour permettre aux polices d'accomplir leurs tâches légales dans le cadre de la législation nationale et de remplir leurs obligations découlant du droit international", ce qui inclut la coopération internationale d'Interpol et ce qui pourrait aussi concerner Schengen et Europol. La problématique de l'application de ces dispositions à Europol est que cela impose une obligation des organisations nationales de police vis-à-vis d'Europol plutôt que l'inverse. On pourrait donc conclure que les obligations d'Europol d'après la recommandation sur les données policières sont plutôt limitées. Par ailleurs, si Europol doit respecter directement la convention et la recommandation, comment le fera-t-elle, ? Puisque

l'application de la convention dans les systèmes nationaux est très variée, quelle interprétation choisira-t-elle ?

Un autre problème concerne l'échange de données sur les personnes pour lesquelles il y a des raisons de croire qu'elles vont commettre des délits criminels (article 7 du projet de convention). Il s'agit de savoir quand et comment les autorités judiciaires décident que c'est le cas et si l'information traitée par Europol provient de méthodes policières de provocation (en dehors des cas autorisés). Le principe 2.1 de la recommandation sur les données policières prévoit que la collecte des données sur des individus pour des raisons de police devrait être limitée à "ce qui est nécessaire pour la prévention d'un danger réel ou pour mettre fin à un délit criminel spécifique". Il y a un fossé entre le principe 2.1 et l'article 10.1 de la convention Europol qui dit que la condition préalable à la collecte de données est qu' "il est prévisible à cause de la nature de l'acte ou de son exécution, ou par tout autre information, que de telles personnes commettront dans le futur des délits criminels pour lesquels Europol est compétence d'après l'article 2". Dans ce sens la recommandation est beaucoup plus restrictive que la convention Europol.

On pourrait aussi s'interroger sur la sévérité des règles concernant l'échange de données entre Europol et d'autres organisations internationales comme Interpol (article 15 du projet de convention) ; l'échange de données entre le système d'information Schengen, le système d'information européen et le système d'information douanier (article 10 paragraphe 5), ainsi que l'échange de données avec des pays tiers réalisée de manière bilatérale entre un Etat membre et un pays tiers (article 10, paragraphe 4, alinéa 4, article 14, paragraphe 2, article 16). Les données fournies à des pays non membres ou à des organismes tiers ne peuvent pas être contrôlées. On exige seulement d'eux qu'ils aient un niveau adéquat de protection des données (article 16 paragraphe 2). Europol a donc une marge de manoeuvre importante pour déterminer le niveau adéquat de protection dans les Etats tiers.

4. Possibilités de recours individuels

Droits reconnus (articles 17-18, 20-22).

Le projet de convention reconnaît plusieurs droits aux individus qui pourraient souffrir de préjudices causés par un traitement des données personnelles, soit non autorisé, soit incorrect. La personne qui fait l'objet des données doit recevoir des renseignements sur simple demande, y compris des informations qui concernent la source ou le receveur des données, et le but de la collecte (article 17). Elle a le droit de corriger, ou de supprimer les données qui sont inexactes ou qui ont été reçues ou conservées par Europol en contravention de la convention (article 18). Elle a un droit similaire en ce qui concerne les données non informatisées (article 20). Enfin, la personne concernée peut demander aux organes de contrôle d'examiner si la collecte, l'entrée, le retrait, le traitement et l'utilisation étaient autorisés (articles 21-22).

En bref ces droits correspondent à trois des quatre protections additionnelles concernées par des données mentionnées à l'article 8 de la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des données informatisées à caractère personnel de 1981. On doit reconnaître qu'il est impossible d'adopter la protection mentionnée à l'article 8(b) de cette convention qui concerne la coopération entre les polices.

Le droit essentiel duquel les autres découlent est le droit à l'information. Les exceptions à ce droit dans le paragraphe 4 de l'article 17 sont assez larges. Ils semblent cependant correspondre aux exceptions mentionnées à l'article 9 de la convention du Conseil de l'Europe. Bien que ces exceptions puissent paraître nécessaires, elles rendent l'option d'informations très difficiles aux individus. Donc probablement la meilleure façon de protéger ses intérêts légitimes est de limiter l'entrée et la conservation de données sensibles. Il y a deux dispositions dans le projet de convention qui peuvent causer une certaine inquiétude en la matière. L'article 10(L) autorise Europol à conserver et à utiliser un certain nombre de données personnelles "seulement" si il est prévisible qu'une personne commettra des délits criminels à l'avenir. Cette prévisibilité peut être fondée sur la nature de l'acte ou son exécution. Ce sont des ~~actes~~ qui n'ont pas de significations réelles. Si la nature de l'acte ou de son exécution ~~est~~, il est probablement légitime de conserver et d'utiliser des données personnelles ~~concernant~~ toutes les personnes qui ont commis des délits pour lesquels Europol est compétente. Deuxièmement il est à craindre qu'Europol ne soit pas souvent en mesure de vérifier que les données obtenues d'organismes tiers spécialement les Etats non membres sont pertinentes, à jour, et légalement obtenus par ces organismes. De plus, le danger existe qu'un organisme tiers communique des données à un organe national qui à son tour les communique à Europol. Ce processus de blanchiment de l'information pourrait rendre illusoire les droits individuels.

Qui est compétent pour statuer sur les requêtes.

Dans la version anglaise du projet de convention, les demandes d'information doivent être adressées à Europol (article 17). De même, le droit de corriger ou de supprimer les données est un droit vis-à-vis d'Europol. En conséquence la responsabilité pour traitement non autorisé ou incorrect de données incombe à Europol (article 35), et la partie adverse à l'individu dans des procès concernant ses droits dérivant des articles 17, 18, 20 et 36 est également Europol (article 37). Nous avons noté que la version anglaise du projet de traité est différente de la version allemande, la première étant souvent une mauvaise traduction de la seconde. Dans la version allemande, il appartient aux unités nationales de traiter les requêtes ; elles sont responsables et elles représentent la partie adverse en cas de litige. Apparemment les Etats membres divergent sur cette question. Les membres de la Commission sont incapables laquelle des deux versions servirait le mieux les intérêts individuels et nous pensons qu'une clarification s'impose.

5. Règlement des litiges et problèmes d'interprétation.

L'article 37 du projet de convention concerne la juridiction. Parmi les litiges variés qui pourraient naître et ont besoin de trouver une solution, ceux qui incluent des personnes physiques sont la plus grande préoccupation de notre commission permanente.

Toute personne étudiant le projet de convention relatif à l'établissement d'Europol sera impressionné par sa complexité ainsi que par son importance potentielle pour la prévention et la lutte contre la criminalité dans le cadre de l'Union européenne. Etant donné cette importance, cette complexité et le recours fréquent à des expressions plutôt vagues qui peuvent donner lieu à des interprétations multiples, un mécanisme efficace et autoritaire de règlement des litiges et d'interprétation de la convention une fois entrée en vigueur s'impose. Cela ne concerne pas uniquement les litiges incluant des individus, mais également conflits entre Etats membres ou les litiges dans lesquels apparaissent des agents (ou ex-agents) d'Europol. On peut en conclure qu'un corps judiciaire international devrait être compétent

pour régler ces litiges. Un tel organisme est particulièrement nécessaire pour l'interprétation des dispositions de la convention. Dans le cas contraire, on peut craindre les divergences d'interprétation des tribunaux nationaux de quinze Etats membres différents. Les conséquences pourraient être désastreuses.

Le projet de convention reconnaît ce besoin d'un règlement judiciaire international des litiges en donnant à la Cour de justice des communautés européenne la compétence de délivrer des jugements en première instance (sauf en cas de litige entre Etats membres ; à ce sujet la version anglaise diverge encore de la version originale allemande). Le choix est évident au regard de l'expérience et du prestige de la Cour de Justice.

Cependant, certains Etats membres semblent être réticents à l'idée d'accorder ces pouvoirs à la Cour de Justice, car ils craignent que cela porte atteinte à la nature intergouvernementale de la coopération du troisième pilier. Nous pensons que la reconnaissance de la compétence de la Cour de Justice n'est pas en elle-même une pas vers la communautarisation de la coopération policière. Cela revient simplement à utiliser la possibilité donnée par l'article K3.2 c du traité sur l'Union européenne. Si, cependant, on veut éviter toute ressemblance de communautarisation, il serait possible de créer une Cour séparée, spécialement compétente, pour régler les litiges découlant de l'application d'Europol. On pourrait aussi choisir des membres de la Cour de Justice pour en faire partie (pour une solution similaire, voir la convention européenne de 1972 sur l'immunité des Etats lorsque la Cour européenne des droits de l'homme est compétente).

6. Autres questions

Les attributions d'Europol.

Une liste des crimes qui devraient être traités par Europol d'après l'article 2 paragraphe 2 est annexée à la convention. Cette liste comprend quelques 20 "crimes" différents. Ils sont tous considérés comme "des formes sérieuses de criminalité internationale" au sens de l'article 2 paragraphe 1.

La qualification de ces crimes comme "crimes internationaux" porte à confusion. La plupart des délits portés sur la liste ne sont pas des crimes en droit international. En conséquence, la qualification d'un crime spécifique est souvent incertaine. Par exemple qu'est-ce qui doit être considéré comme un crime contre l'environnement ou une fraude à l'investissement ? A l'inverse du trafic illégal de stupéfiant qui a été défini à l'article 2 paragraphe 4 par une référence à deux conventions internationales, la plupart des crimes de l'annexe ne sont pas du tout définis. Des conceptions différentes de leur contenu selon les Etats membres pourraient bien créer des difficultés et des frictions. Deuxièmement, un Etat membre pourrait avoir à fournir de l'information à Europol pour des types de comportement qu'il n'a pas criminalisés mais qui sont qualifiés de crime par d'autres Etats membres. Des problèmes similaires peuvent naître en ce qui concerne les délits de blanchiment illégal d'argent sale ou d'appartenance à une organisation criminelle.

Un second aspect de cette liste est son caractère apparemment arbitraire. Les Etats membres semblent avoir en fait additionné leurs listes habituelles. Il n'est pas difficile d'imaginer d'autres crimes non inclus dans la liste, aussi sérieux que par exemple l'offre illégale de travail ou les délits informatiques. Quelle est la logique de cette liste ?

Il nous semble que l'annexe devrait introduire un principe objectif commun à tous les Etats membres. Le plus simple serait d'inclure les crimes punis assez gravement dans tous les Etats membres. On pourrait par exemple penser à des crimes sanctionnés par un emprisonnement minimum d'un an. L'avantage serait également qu'un Etat ne serait pas obligé de fournir d'informations pour les comportements qu'il n'a pas criminalisés.

Les autorités nationales compétentes.

L'article 2 paragraphe 3 définit les "autorités compétentes" comme "tout organe public dans les Etats membres qui est responsable de la prévention et de la lutte contre les actes criminels d'après la législation nationale". Cette description est extrêmement vague et large. Il n'est, par exemple, pas impossible que d'après la loi de certains Etats membres, les services secrets puissent être considérés comme des autorités compétentes au sens de cette disposition ; d'autre part l'article 15 paragraphe 2 semble aller dans une direction différente. Le caractère vague et extensif de cette définition pourrait être une source de problèmes lors de l'application pratique de la convention. Nous sommes donc en faveur d'une approche selon laquelle chaque Etat membre définit les autorités qu'il définit lui-même comme étant autorité compétente au sens de la disposition en question. Cette approche autoriserait les Etats membres à connaître à l'avance les autorités étrangères destinataires des données communiquées par ces Etats membres à Europol. Cela pourrait aussi leur donner la possibilité d'examiner en profondeur la liste d'un autre Etat membre.

Le système d'analyse et ses implications potentielles.

Une des innovations les plus importantes du projet de convention est le système d'analyse créé par les articles 10 à 12. A l'inverse du système d'information des articles 6 à 8, ce système d'analyse donnera à Europol la possibilité de devenir un réel système d'investigation criminelle à un niveau européen et même international, le premier de cette sorte à avoir jamais été créé. Afin de remplir cette fonction, il est impératif que les organismes nationaux n'aient pas un accès illimité au système d'analyse. Pourtant c'est ce que certains Etats membres, particulièrement la France, demandent. La conséquence de ces demandes serait un système inefficace, car l'accès illimité réduira par là-même la bonne volonté des Etats membres à fournir généreusement leurs informations.

Il existe de bonnes raisons pour créer un système d'analyse tel que celui envisagé dans le projet de convention, si on veut apporter une réponse efficace à la criminalité internationale en Europe. Par ailleurs, il faut être conscient de la nécessité d'un contrôle démocratique et judiciaire efficace qui puisse faire face aux dangers potentiels d'un tel système pour le citoyen européen. On devrait aussi prendre conscience que le système d'analyse est un préalable nécessaire pour donner des pouvoirs autonomes et opérationnels à Europol dans le futur. En d'autres termes, aussi longtemps que cet organe ne disposera pas d'un système d'analyse, il ne sert à rien de donner à Europol de tels pouvoirs. Dès lors que le système d'analyse a été créé, Europol pourra acquérir une dynamique telle qu'il deviendra impossible de lui refuser des compétences opérationnelles dans le futur. Dans ce sens le choix en faveur de la création d'un système d'analyse pourrait déjà revenir à lui accorder des moyens opérationnels.

Obligation de discrétion et de secret.

L'article 29 paragraphe 2 édicte que les agents d'Europol et quelques autres catégories de personnes ne pourront "témoigner soit devant les tribunaux ou à l'extérieur ou faire quelque déclaration que ce soit sur des faits ou des informations" sans autorisation. L'autorisation doit

être accordée par le directeur d'Europol. Les conséquences de cette disposition sont quelque peu amoindries par les dispositions de l'article 37 paragraphe 6 du projet de convention. Si l'autorisation n'est pas donnée à une personne de témoigner devant un tribunal national, celui-ci peut demander à la Cour de Justice des Communautés européennes de rendre une décision en la matière.

L'article 29 paragraphe 2 introduit une pratique qui existe déjà dans certains Etats membres, notamment l'Allemagne, depuis longtemps. On peut comparer par exemple avec la "Aussagegenehmigung" au paragraphe 54 du code allemand de procédure pénale. Il nous semble inacceptable que le supérieur d'un fonctionnaire puisse l'empêcher de comparaître devant un tribunal national sans autre forme de procès. Il devrait exclusivement revenir à la Cour de déterminer si oui ou non le témoin peut être empêché de répondre aux questions.

Le statut temporaire de l'Unité drogue européenne (EDU).

Alors qu'il n'y a pas encore de convention, Europol agit déjà sur le fondement d'un accord ministériel conclu à Copenhague en juin 1993. Le Conseil européen d'Essen a élargi ses attributions à l'automne 1994.

Cette décision est dangereuse en l'absence d'une convention effective, particulièrement parce que selon l'article 42 la convention entrera seulement en vigueur après avoir été ratifiée par tous les Etats membres de l'Union européenne. Bien qu'il soit exact que l'EDU ne puisse pas assumer pour l'instant toutes les tâches que la convention confiera à Europol, la situation est néanmoins insatisfaisante en ce qui concerne le contrôle démocratique et législatif. Les attributions de l'EDU ne devraient plus être étendues avant que la convention n'entre en vigueur.

La convention et les autres instruments internationaux de coopération.

La convention sur l'établissement d'Europol n'est qu'un des nombreux instruments qui ont pour but de créer une base pour la coopération entre les autorités policières et judiciaires. Dans un futur assez proche, les Etats membres pourraient adopter la convention sur le franchissement des frontières extérieures qui sera également, d'une importance cruciale pour la coopération policière. Il existe bien d'autres exemples.

Nous sommes très attentifs à l'existence d'un nombre croissant de conventions internationales dans le champ de la coopération en matière de lutte contre la criminalité sans qu'il y ait aucune tentative apparente de la part de leurs rédacteurs pour faire face aux problèmes créés par leur interaction. En l'état actuel des choses, il existe un danger certain que les protections légales fournies par la convention seront réduites indirectement par les autres conventions, l'inverse pouvant aussi se produire. Cela nécessite une réponse fondée sur une analyse prudente des divers instruments internationaux que les Etats membres de l'Union européenne utiliseront dans le cadre de la coopération Justice et Affaires intérieures.

Utrecht, le 10 janvier 1995

Dr. Monica den Boer
Dr. André Klip
Professeur Bert Swart

Annexe n° 5

**Extraits du Journal Officiel
des Débats du Sénat
(séance du 20 décembre 1994)**

SÉNAT

Séance du 20 décembre 1994

Extraits

EUROPOL

M. le président. La parole est à M. Masson.

M. Paul Masson. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans ce débat de haute qualité, j'ai le sentiment de pécher par excès de technicité.

Je vais évoquer le cas très spécifique d'EUROPOL dans la mission de la présidence française jusqu'au mois de juin 1995. Si je ne saisisais pas l'occasion qui m'est ainsi offerte ce soir, grâce à l'initiative de M. Genton, je n'aurais aucune tribune dans les prochains six mois pour exprimer mes craintes devant la dérive inquiétante de l'interprétation que certains donnent du traité sur l'Union européenne.

Avant le Conseil européen d'Essen, la question d'EUROPOL ne figurait pas au nombre des priorités de la présidence française. Les conclusions du Conseil d'Essen sont pourtant claires. Je les cite : « La convention portant création d'EUROPOL devra être conclue au plus tard pour le Conseil européen de Cannes. »

M. Guy Penne. Très bien !

M. Paul Masson. M. le Président de la République s'est impliqué personnellement dans ce dossier, en mettant notamment en cause le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. La presse française a repris ce thème sous différents titres : « Après Schengen, Pasqua sabote l'Europe des polices »...

M. Guy Penne. C'est vrai !

M. Paul Masson. ... ou encore : « François Mitterrand presse Charles Pasqua de ne pas freiner la mise en place d'EUROPOL ».

Outre ce qu'elle peut avoir de surprenant dès lors qu'elle est prononcée à Essen, cette interprétation me paraît totalement injuste. En effet, d'une part, M. Pasqua a signé à Copenhague l'acte ministériel créant l'unité d'EUROPOL en juin 1993 - c'est la seule institution dont l'acte de création porte la signature d'un ministre, et c'est M. Pasqua qui a apposé cette signature - et, d'autre part et surtout, la position allemande me paraît contourner ouvertement le traité sur l'Union européenne.

La France avait proposé, lors de la signature de cet acte ministériel provisoire, un dispositif s'appuyant sur la responsabilité politique nationale d'EUROPOL, aussi bien pour le contrôle des informations transmises et reçues que pour les recours juridictionnels. C'était l'équivalent à douze, et maintenant à quinze, du système Schengen, appliqué à l'analyse et aux renseignements de police. La première version de la convention d'EUROPOL examinée sous présidence grecque confirmait également cette conception.

La présidence allemande a bouleversé cette construction en déposant sur la table de la négociation, le 28 juin, un projet très différent : EUROPOL devient une unité autonome, de nature supranationale, cantonnant les officiers de liaison nationaux dans un rôle secondaire et subordonné. Les analyses de l'office deviennent sa propriété ; les officiers de liaison nationaux sont exclus de l'accès direct à la banque de données ; la coopération des polices est écartée au profit d'un organe centralisé de renseignement qui imposera, de fait, sa stratégie aux polices nationales.

Avec le projet allemand, il est proposé un fonctionnement paracommunautaire d'EUROPOL, avec l'intervention du Parlement européen, de la Cour des comptes des Communautés et de la Cour de justice des Communautés. Or les rédacteurs du traité ont explicitement exclu EUROPOL de cette communautarisation.

Selon le texte même du traité de Maastricht - article K 1.9 - la police est une matière qui n'est pas communautarisable.

Le traité prévoit explicitement, toujours dans l'article K 1.9, un système d'échanges d'informations au sein d'un office. Rien de plus, et rien de moins.

M. Yves Guéna, au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne. Très bien !

M. Paul Masson. Alors, pourquoi cette précipitation ? Pourquoi vouloir bouclier les dupes ? Il y a d'autres exemples, dans la vie de l'Union européenne, de conventions qui ont été bloquées parce que certains Etats refusaient d'en adopter le dispositif ! Je ne citerai que l'exemple du Royaume-Uni et de l'Espagne, qui bloquent le projet de convention sur le franchissement des frontières extérieures en raison de leur différend sur Gibraltar, et ce depuis quatre ans.

Pourquoi se précipiter pour EUROPOL, et pourquoi engager un processus qui ne paraît constituer un précédent et risquer d'entraîner un certain nombre de dérives qui peuvent être sérieuses ?

Il est curieux de constater le silence des spécialistes et des observateurs devant ce qu'il faut bien appeler la mir en demeuré d'Essen. Personne ne semble s'émouvoir de voir se construire à La Haye un pouvoir policier qui va bâtir sa recherche, ses fichiers, ses réseaux sans contrôle, si ce n'est celui du Parlement européen. Qui a jamais vu un parlement contrôler une police, sauf à mettre en cause le ministre de l'intérieur chargé de cette police ?

M. Christian de La Motte. Très bien !

M. Paul Masson. Or, dans le cas d'EUROPOL version allemande, qui sera le ministre de l'intérieur responsable ? Demain, ce sera organiquement le conseil d'administration, qui se réunira deux fois par an sous la présidence du représentant de l'Etat membre qui exerce la présidence du Conseil et qui changera tous les six mois, selon le processus de la présidence tournante. Nous avons là une solution parfaitement technocratique qui donne, en fait, au directeur d'EUROPOL le pouvoir incontesté d'organiser les fichiers et de sélectionner les informations au seul bénéfice d'une police supranationale. Le conseil d'administration a tous les pouvoirs théoriques : il sera, en fait, dans l'impossibilité d'en exercer aucun.

M. François Gerbaud. Belle démonstration !

M. Paul Masson. L'obligation signifiée par le Président de la République au Premier ministre, après le conseil des ministres français du 7 décembre dernier, de régler cette question sous la présidence française sur la base du projet existant ne pourrait aboutir qu'à un ralliement français aux thèses allemandes.

Si les négociateurs allemands ne veulent pas se ranger à nos raisons, qui s'appuient sur le traité lui-même, monsieur le ministre, nous aurons le devoir de ne pas acquiescer à la solution allemande, qui ne serait pas conforme à la Constitution française.

M. Christian de La Motte. Très bien !

M. Paul Masson. En effet, la Constitution française a été modifiée en 1992 pour autoriser le Gouvernement à faire ratifier trois transferts de souveraineté dans trois domaines : les visas, le droit d'aile, la monnaie. La police n'était pas comprise dans ces transferts. Elle est non seulement exclue de ce dispositif, mais elle se situe en dernière position par rapport aux domaines dont on pourrait envisager le transfert. C'est la partie intouchable du traité sur l'Union européenne. Or c'est justement celle-là que, par le projet de convention allemand et sur injonction de M. le Président de la République français, nous serions conduits à intégrer dans le dispositif, au mépris même de la Constitution telle que le Parlement l'a révisée, à la demande du Gouvernement, pour pouvoir ratifier le traité de Maastricht.

M. Christian de La Motte. Très bien !

M. Paul Masson. Je crois, monsieur le ministre, que le respect de notre Constitution et la stricte application du traité sont le seul chemin possible pour le Gouvernement. Peut-être, monsieur le ministre, pourriez-vous ce soir nous dire comment le Gouvernement français pourra concilier à la fois ce que je peux appeler « l'exigence d'Essen » et l'article K 1.9 du traité, qui implique que la Constitution soit respectée, éléments qui me paraissent irrémédiablement inconciliables sauf à modifier de nouveau la Constitution française, ce qui me semble, sur cette manière et en ce moment, hors de saison. (Applaudissements sur les bancs du RPR et des Républicains et Indépendants.)

M. Alain Lamassouze, ministre délégué.

M. Masson a évoqué, avec d'autres orateurs, EUROPOL. Si ce projet ne figurait pas il y a un mois dans la liste des priorités de la présidence française, c'est parce que nous espérons, à l'époque, que ce problème serait réglé sous la présidence allemande ; tel n'a pas été le cas. Y a-t-il vraiment, entre la thèse que défendent les Allemands sur EUROPOL et la nôtre, une différence de principe, une différence de philosophie politique ? C'est ce que l'on dit de chaque côté, et c'est ce que je ne crois pas.

Pour avoir moi-même rencontré des experts français, allemands, britanniques et italiens, j'en suis arrivé à la conclusion qu'en réalité nous sommes confrontés à un simple problème technique d'organisation. EUROPOL, je le rappelle, n'est qu'une simple agence d'information. Son rôle est, certes, important, mais limité. Une fois que ceux qui ont, dans nos pays, la charge de ce dossier se parleront comme ils le doivent, ils trouveront sans difficulté une solution à ce problème technique.

M. Paul Masson. Qui les contrôlera ?

M. Alain Lamassouze, ministre délégué. Je relève que les Britanniques, qui sont, au sein de l'Union européenne, les plus ardents défenseurs des systèmes intergouvernementaux et les plus hostiles à tout ce qui ressemble au fédéralisme, ont accepté le modèle allemand.

Quelles sont les données du problème ? L'Europe a absolument besoin d'une agence d'information en matière de grande criminalité.

M. Paul Masson. C'est très vrai !

M. Alain Lamassouze, ministre délégué. La situation actuelle est parfaitement absurde. En effet, les délinquants profitent largement du marché unique et circulent librement alors que les policiers et les juges s'arrêtent aux frontières nationales !

Pouvons-nous tolérer cette situation ? Evidemment non. C'est pourquoi nous avons accepté la création d'EUROPOL, et nous souhaitons tout ce que cette agence soit efficace dans la lutte contre la drogue, contre toutes les formes de grand banditisme et contre le terrorisme.

Dans ces conditions, la question qui se pose est de savoir qui collecte ses informations et, une fois qu'elles sont collectées, qui les met à la disposition des fonctionnaires armés représentant les polices nationales.

Ce n'est pas un problème de principe, c'est un problème technique, et il sera réglé. La mise en place d'une agence de ce genre ne soulève pas plus de problème de souveraineté que la mise en place d'une agence coordonnant la circulation aérienne au-dessus du territoire de l'Europe ! (M. Masson fait un geste de déstabilisation.)

Peut-être un jour aurons-nous besoin d'un droit pénal communautaire, de juridictions pénales communautaires, d'officiers de police judiciaire communautaires, et donc d'un « FBI » européen. Ce jour n'est pas venu et la France avancera d'autres propositions durant sa présidence, notamment en matière de sanctions. En attendant, il faut faire fonctionner EUROPOL comme une agence d'information, et c'est ce qui sera fait.

Annexe n° 6

**Enquête sur le narco-trafic
aux Pays-Bas**

Enquête sur le narco-traffic aux Pays-Bas

A partir de différentes sources, on peut se faire une idée suffisamment précise de l'ampleur du narco-traffic aux Pays-Bas et de ses effets potentiels sur les Etats membres de l'Union européenne. Quatre éléments peuvent être pris en compte :

- les saisies opérées par les douanes et les polices néerlandaises ;
- la présence des organisations criminelles aux Pays-Bas ;
- les indices de corruption des polices et des pouvoirs publics ;
- la banalisation de l'industrie du stupéfiant.

I. LES SAISIES OPÉRÉES PAR LES DOUANES ET LES POLICES NÉERLANDAISES

Quelques exemples suffisent à décrire le phénomène du narco-traffic aux Pays-Bas.

24 août 1994 : découverte en 7 endroits différents de fûts contenant de l'amphétamine liquide.

La police ouvre une enquête à l'échelle nationale après la découverte de fûts contenant de l'amphétamine liquide (servant notamment à la fabrication de l'XTC), dans sept endroits différents des Pays-Bas. A Loetsbos, près de Lekkerkerk, 16 fûts, contenant 1100 litres de ce produit, ont été découverts par des agents de police. La police pense pouvoir établir un lien entre des dépôts improvisés dans la campagne et la fermeture de nombreux laboratoires clandestins dans le Brabant et le Limbourg. Les Pays-Bas sont un important producteur de cette drogue à destination de

l'étranger (plus particulièrement la Grande-Bretagne). 13 laboratoires ont été découverts et fermés, et 1,5 millions de tablettes confisquées. Les produits servant à leur fabrication viennent de l'ancien bloc de l'Est et de Chine.

29 septembre 1994 : démantèlement d'un réseau israélien de trafic de drogues synthétiques

La police d'Amsterdam a démantelé un important réseau israélien de trafic de drogues synthétiques à la suite de la découverte d'un laboratoire d'ecstasy à Wormerveer (est de la capitale néerlandaise) et procédé à l'arrestation de cinq personnes d'origine israélienne aux Pays-Bas et en Belgique. Le laboratoire, un des plus grands jamais découvert aux Pays-Bas, était dissimulé dans un hangar de 6 mètres de hauteur où étaient fabriquées des pilules d'ecstasy. L'apparition d'un nuage d'ammoniaque incommodant des passants a permis de détecter le laboratoire. Les passants ont en effet été admis à l'hôpital pour des problèmes respiratoires et donné l'alerte. Trois suspects ont été arrêtés dans le laboratoire, un autre à la frontière belgo-néerlandaise et un cinquième à Anvers. Neuf autres personnes ont été arrêtées en Israël dans le cadre de cette affaire.

10 octobre 1994 : 16 kilos de cocaïne saisis dans le port de Flessingue

La douane néerlandaise a saisi 16 kilos de cocaïne lors d'un contrôle de routine dans le port de Flessingue (Zélande, sud-ouest des Pays-Bas) et deux suspects ont été arrêtés à Barneveld (centre du pays). La drogue d'une valeur marchande estimée à 580.000 dollars était cachée dans un conteneur rempli de farine de manioc en provenance du Surinam. La filature du camion transportant le conteneur a mené à une société d'expédition à Barneveld, où les policiers ont arrêté deux néerlandais âgés de 30 et 44 ans et habitant Amsterdam. Au port de Flessingue, où un armateur exploite une ligne régulière de transports de fret avec le Surinam, la douane avait déjà effectué deux saisies de cocaïne au printemps dernier, de 15 et 12 kilos. Les stupéfiants étaient également en provenance de l'ancienne colonie néerlandaise.

18 octobre 1994 : saisie de 14,5 tonnes de marijuana à Amsterdam

La douane néerlandaise a saisi 14,5 tonnes de marijuana lors d'un contrôle de routine au port d'Amsterdam. La prise d'une valeur marchande de 44,6 millions de dollars, a été découverte dans un conteneur sur un navire en provenance de Colombie. Les douaniers ont été intrigués par le connaissance d'un conteneur de graines de cacao dont la destination finale était Djibouti. La réaction du chien renifleur a confirmé leur analyse : des

boîtes de carton contenant près de 14 tonnes et demies de marijuana étaient cachées derrière une épaisse couche de graines de cacao. Les stupéfiants ont été détruits sur ordre du Parquet qui n'a pas ouvert d'enquête. Depuis le début de 1994, la douane a déjà intercepté dans le seul port d'Amsterdam, 4,2 tonnes de cocaïne et 71 tonnes de marijuana.

19 octobre 1994 : saisie de 17 tonnes de marijuana à bord d'un camion, 4 arrestations

La police néerlandaise a saisi 17 tonnes de marijuana d'une valeur marchande de 26 millions de dollars et a arrêté 4 néerlandais. Le camion qui transportait la drogue a été intercepté sur une autoroute à hauteur de Naarden (est d'Amsterdam). Les deux occupants du véhicule, âgés de 30 et 50 ans, ont été arrêtés. Plus tard, la police a effectué des perquisitions en 5 endroits des Pays-Bas, notamment à Amsterdam et Rotterdam, procédant à l'arrestation de deux autres suspects, âgés de 33 et 51 ans. Les faits et gestes de ces personnes étaient surveillés depuis quelques semaines par la police, qui n'exclut d'ailleurs pas d'autres arrestations dans le cadre de la même affaire.

27 décembre 1994 : saisie d'une tonne de cocaïne à La Haye

La police régionale de Haaglanden (La Haye et ses environs) a démantelé une bande de trafiquants de cocaïne. Plus d'une tonne de cette drogue, d'une valeur marchande de 55 millions de dollars, a été saisie et 24 personnes arrêtées. Ces chiffres en font la 4^{me} opération anti-drogue de tous les temps aux Pays-Bas. Mais vu le fait qu'outre l'importante saisie, des colombiens d'un niveau considérable ont été arrêtés, on peut parler de l'un des plus gros coups de filet jamais réalisés aux Pays-Bas. Les personnes arrêtées, des néerlandais, des colombiens, des boliviens et des surinamiens, font partie d'une organisation criminelle qui opère à partir de Cali (Colombie).

23 février 1995 : saisie de 60 kilos de cocaïne à Rotterdam.

La police néerlandaise a saisi 60 kilos de cocaïne d'une valeur marchande de 9 millions de dollars dans le port de Rotterdam, le plus grand du monde, arrêtant 4 chiliens et un néerlandais. Les suspects ont été arrêtés lors d'un contrôle de routine dans le port. La drogue était dissimulée dans des sacs de sport.

II. LA PRÉSENCE DES ORGANISATIONS CRIMINELLES AUX PAYS-BAS

Le développement d'une criminalité sans cesse plus violente aux Pays-Bas est directement lié au développement du trafic de drogues. Une centaine d'organisations criminelles très bien structurées se livraient une concurrence acharnée.

Les organisations néerlandaises restent principalement impliquées dans le trafic de haschisch en provenance du Maroc et du Pakistan, dont elles sont les principaux importateurs en Europe. Ces groupes sont également actifs dans d'autres types de délinquance : trafic d'armes, jeux et prostitution. En 1993, plusieurs opérations ont mis en évidence le caractère industriel de ce trafic. En juin, la marine néerlandaise découvrait, reposant par 30 mètres de fond au large des îles portugaises des Açores, des fûts métalliques contenant plusieurs dizaines de tonnes de haschisch. La marchandise avait été abandonnée deux ans plus tôt par un navire néerlandais immatriculé à Curaçao. L'enquête avait démarré en 1991, après la saisie par les autorités canadiennes d'une grande quantité de haschich pakistanais à bord d'un cargo de la même compagnie.

En octobre 1993, la police d'Amsterdam arrête 16 responsables et employés d'une véritable usine de retraitement et de transformation de haschisch, dans le nord de la ville. Camouflée dans un immeuble de bureaux à louer, l'installation traitait du haschisch de qualité moyenne, importé du Pakistan, du Nigeria, du Maroc et de Turquie, pour le reconditionner sous un aspect plus luxueux. Cette activité aurait rapporté en deux ans plus de 130 millions de francs.

En décembre 1993, la police découvre dans la banlieue d'Amsterdam 45 kilos de Semtex (puissant explosif utilisé par les terroristes), des détonateurs, plusieurs kilos de stupéfiants (cocaïne et amphétamines) et un important stock d'armes et de munitions. Les propriétaires de cet arsenal, de nationalité néerlandaise, avaient perpétré, trois mois plus tôt, un attentat contre l'école de la police d'Amsterdam, qui n'avait pas fait de blessés. Le 2 janvier 1994, un douanier est abattu alors qu'il surprend une livraison de 15 kilos de cocaïne sur un bateau colombien ancré dans le port d'Amsterdam.

Les groupes étrangers investissent de plus en plus dans le commerce des drogues dures. Traditionnellement importée à partir du Surinam ou des Antilles néerlandaises, la cocaïne entre aujourd'hui dans les

ports par centaines de kilos, à l'initiative des cartels de Cali (Colombie) et de Caracas (Venezuela). De nombreuses sociétés écrans appartenant à des colombiens résidant aux Pays-Bas ont été identifiées.

Le commissaire principal de la police de Vienne (Autriche), en visite à Amsterdam, en octobre 1993, déclare que "les syndicats de la drogue yougoslaves à Amsterdam et Rotterdam jouent un rôle dominant dans le financement de la guerre dans l'ex-Yougoslavie". Le même mois, la police néerlandaise annonce le démantèlement d'un important réseau néerlandoturc de trafic d'héroïne qui alimentait le marché local et la Grande-Bretagne. L'opération, baptisée *Exodus* a permis d'interpeller près de 250 personnes et de saisir 645 kilos d'héroïne. Par ailleurs, alors que jusqu'à présent les différents groupes se spécialisaient dans un seul type de drogue, la pratique du troc cocaïne ou haschisch contre héroïne se développe, tout comme en Espagne, essentiellement à l'initiative des trafiquants turcs. Les triades chinoises sont également actives aux Pays-Bas.

Le 18 octobre 1993, la police d'Amsterdam, au cours d'une opération baptisée "Veau d'or", menée dans 5 bureaux de change, arrête 31 personnes, dont 29 de nationalité israélienne. Ces officines appartenaient à un organisation israélienne qui s'en servait pour blanchir l'argent issu d'opérations criminelles et financer des transports de drogue.

Selon le rapport pour 1993 de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) des Nations-Unies, 80 % de l'ecstasy (ou MDMA) saisi en Europe occidentale proviennent des Pays-Bas. Les autorités britanniques ont indiqué que 90 % de l'ecstasy consommé en Grande-Bretagne provient des ports néerlandais. Fin juillet 1994, 1,6 millions de pilules et plus de 5000 litres d'un produit chimique de base, permettant de fabriquer 13 millions de doses, ont été saisis à Amsterdam. Les laboratoires clandestins néerlandais alimentent la jeunesse européenne en LSD, hallucinogène qui fait un retour marqué en Europe du Nord, ainsi qu'en Espagne et en Italie. En août 1994, la police d'Amsterdam arrête deux américains qui avaient installé dans leur appartement un laboratoire produisant LSD, MDMA et amphétamines. Les produits chimiques étaient commandés en Allemagne, au nom d'une société fictive.

La Suède a de son côté détaché en permanence aux Pays-Bas des inspecteurs spécialisés dans la recherche de laboratoires illégaux de fabrication de drogue. Les suédois auraient déjà une idée assez précise des lieux de production et des circuits de vente, qui aboutissent pour une part en Scandinavie. A propos de la découverte de fûts d'amphétamines aux Pays-Bas, un expert en stupéfiants de la police de Rotterdam, a déclaré à la presse : "Nous devons nous inquiéter davantage des cartels de drogue dans

NOUS AVONS VISIONNEMENT NOTRE VIE, COMME LA COLOMBIE, UN PAYS PRODUCTEUR DE DROGUES DANGEREUSES. POUR CETTE RAISON, PENDANT DES ANNÉES, NOUS N'AVONS PAS FAIT PREUVE DE LA VIGILANCE NÉCESSAIRE".

III. LES INDICES DE CORRUPTION DES POLICES ET DES POUVOIRS PUBLICS

Le narco-trafic génère d'importants mouvements d'argent sale. Le chiffre d'affaires de la criminalité aux Pays-Bas serait, selon l'OCDE, de 30 à 35 milliards de francs, dont 12 à 18 milliards pour le narco-trafic.

A l'occasion du démantèlement, le 4 octobre 1994, de deux organisations de trafic de drogue "en gros", il apparaît que le tourisme de la drogue est devenu une industrie dans laquelle circulent des millions de florins. Les deux organisations criminelles ont vendu pour au moins un demi milliard de dollars d'héroïne, de cocaïne et de haschisch à des "touristes" de France, de Belgique et d'Allemagne, en un an et demi. Grâce à une indication de la Rabobank d'Utrecht, la police a pu se faire pour la première fois une idée exacte des montants qui circulent dans le tourisme de la drogue.

La puissance de cette industrie provoque des dérapages dans les rangs de la police et en général dans les pouvoirs publics.

Sous la protection de l'Equipe interrégionale de police Hollande du Nord-Utrecht (IRT), non seulement des dizaines de milliers de kilos de drogue ont disparu sur le marché néerlandais, en 1992 et 1993, mais encore de grandes quantités de XTC et de nederwied sont également passées en contrebande à l'étranger. Avec l'assentiment de la justice néerlandaise, le Royaume-Uni a notamment été submergé par les drogues. Les britanniques ont été laissés sciemment dans l'ignorance des transports. On craignait que, dans le cas contraire, l'enquête de l'IRT sur un grand syndicat néerlandais du crime (l'organisation dite *Delta*) ne soit mise en danger. En outre, la Grande-Bretagne, qui demandait régulièrement qu'on endigue les exportations néerlandaises de drogue, n'aurait jamais apporté sa collaboration à une opération d'une telle envergure.

soi-disant "secrets" des unités spéciales anti-drogues et à cambrioler à plusieurs reprises le Palais de Justice d'Amsterdam et ses fichiers informatiques. A tel point que l'affaire apparaît à certains observateurs comme la réponse des grandes organisations du cannabis ("Octopus" et "Coral Sea" notamment), et de leurs avocats à une série d'opérations policières aux termes desquelles plusieurs de leurs membres sont aujourd'hui poursuivis pour l'importation de plus de 300 tonnes de haschich en 1992.

La production nationale de Nederwiet progresse, apparemment avec la bienveillance des autorités locales. La culture de cannabis sous serres, et surtout chez les particuliers, est en pleine expansion. Elle bénéficie de la crise de l'agriculture communautaire qui pousse de nombreux cultivateurs à revendre leurs équipements sophistiqués. Cette production locale couvrirait plus de 50 % de la consommation du million de fumeurs de dérivés du cannabis néerlandais. Pour la première fois en 1993, les autorités allemandes (à Hambourg et Munich) ont signalé avoir saisi de la Nederwiet, la variété hybride développée aux Pays-Bas. Cette marijuana est consommée sans transformation, car elle présente des concentrations exceptionnelles de THC, le principe actif du cannabis : jusqu'à 40 % contre 5 % en moyenne pour le haschisch marocain, qui est pourtant un concentré de cannabis.

Selon la police néerlandaise, la production de Nederwiet aurait atteint 20 à 25 tonnes en 1993, vendues au prix de 15.000 francs le kilo. Les saisies sont passées de 71.000 à 330.000 pieds entre 1991 et 1992. Pour les 11 premiers mois de 1994, les saisies ont avoisiné les 500.000 pieds. A côté de milliers de plantations "individuelles", et si des fermes à ciel ouvert ont été découvertes, le gros de la production provient de serres horticoles "reconverties" (d'où une multiplication des vols de matériels de serriculture, notamment les indispensables lampes chauffantes, et des escroqueries à la consommation d'énergie). Des plantations de Nederwiet ont également été découvertes au Royaume-Uni, en Allemagne, en Italie, en Belgique et jusqu'en Pologne.

Le rapport de l'organe international de contrôle des stupéfiants des Nations-Unies pour 1994 rappelle que pour encourager la culture du lin et du chanvre dans la Communauté européenne, une aide est accordée aux agriculteurs conformément aux règles édictées par le Conseil des Communautés européennes et la Commission, qui exigent, entre autres, l'établissement d'un système d'autorisation, d'enregistrement et de contrôle et

prennent toutes les mesures nécessaires pour empêcher la culture de variétés de cannabis à teneur en THC supérieure à 0,5 %. "Ces mesures pourraient inclure la distribution de graines par un monopole public ou par un organisme relevant de l'Etat, qui pourrait assurer une sélection et un contrôle appropriés ainsi que l'établissement d'un système de contrôle de la culture du cannabis". Cette remarque de l'organe fait suite à la mise en culture de champs de cannabis aux Pays-Bas avec l'aide de subventions communautaires.

IV. LA BANALISATION DE L'INDUSTRIE DU STUPÉFIANT

Les Pays-Bas comptent une attraction touristique de plus : *Cannabis Castle*, une excursion en car du Musée du haschisch, à Amsterdam, à Lent, en Gueldre, où la cinquantaine d'amateurs de marihuana, pour la plupart des américains, qui ont payé 150 florins pour cet événement exceptionnel, visitent une pépinière de chanvre indien. Les graines qui sont cultivées à Lent sont parmi les meilleurs du monde.

Dans le même temps, l'association de défense des intérêts des consommateurs de drogue (dure) MDHG, s'exprimant au nom des 15.000 consommateurs que compte Amsterdam, a lancé une opération visant à recueillir des signatures en faveur de leur demande de libéralisation de la vente de la drogue. "L'appel à la légalisation" bénéficie d'un soutien étonnant. La MDHG avance deux principaux arguments en faveur de ses thèses : la santé des usagers (le prix élevé de la drogue imposerait des conditions de vie nuisibles à la santé, les drogués riches n'auraient aucun problème à continuer à travailler) et les dépenses imposées à la société. Les drogués n'auraient plus besoin de voler. Cela libérerait en outre 4000 cellules dans les prisons. La criminalité liée à la drogue mobilise la moitié du temps de la police.

L'arrivée d'un nouveau ministre de la Justice (de tendance D 66) semble donner des raisons d'être optimiste à la MDHG. Les perspectives de légalisation éventuelle des drogues dures sont nettement plus favorables avec le nouveau ministre qu'avec M. Hirsch Ballin. L'échevin D66 Jan van der Giessen, chargé de la politique de la drogue à Amsterdam est lui aussi plus ouvert sur cette question que beaucoup de ses prédécesseurs. Il nie que la légalisation de la drogue isole les Pays-Bas en Europe, comme le

Le 14 janvier 1995, le sénateur **Doo Glastra van Loon** a plaidé à la radio KRO, en faveur de l'ouverture de magasins d'Etat où l'on vendrait des stupéfiants sous stricte surveillance. C'est le seul moyen, de l'avis du sénateur démocrate, de rompre le monopole que détiennent actuellement les trafiquants de drogue. Il ne s'agit pas de libéraliser la drogue comme l'alcool ou le tabac. Mais la "guerre contre les drogues" a surtout eu des effets contre-productifs. Elle fait qu'un monopole se crée de criminels qui gagnent des sommes gigantesques. On ne peut pas gagner cette guerre. Le problème n'en devient que plus urgent. Selon M. Glastra van Loon, *"si l'étranger persiste à maintenir un climat dur de lutte contre la drogue, nous ne réussirons pas, car les Pays-Bas deviendraient alors une île. Mais à terme, on devrait aboutir à une situation comparable à celle de l'alcool et du tabac"*.

L'approche dure suivie actuellement vis-à-vis du trafic n'entraîne pas sa réduction ; elle provoque tout au plus une hausse des prix, un phénomène qui ne gêne guère le crime organisé. *"Les saisies actuelles n'entraînent même pas de hausse de prix, tant il y a de drogues qui circulent"*. Plutôt que de s'opposer avec force à la politique pratiquée de façon générale à l'étranger, au risque d'obtenir le contraire de l'objectif poursuivi, le sénateur estime que les Pays-Bas feraient bien de stimuler les initiatives locales, qu'elles dépassent souvent le cadre formel officiel.

Dans ce contexte, M. de Vlieger, le spécialiste des stupéfiants du corps de police de Rotterdam, indique que les dealers de Rotterdam proposent de plus en plus souvent de la cocaïne bouillie (*crack*) dans la rue. La progression dans la rue de cette variante de cocaïne extrêmement agressive serait en partie la conséquence des récentes actions de la police contre les touristes français de la drogue et de la fermeture d'un grand nombre de points de vente fixes qu'elles ont entraînée. Les dealers qui proposent du crack ont pris la place des trafiquants qui approvisionnaient leurs clients à une adresse précise.

Selon un sondage effectué auprès des députés de la Deuxième Chambre des Pays-Bas par l'Institut de recherche sur l'accoutumance (IVO), de l'Université Erasme de Rotterdam, une large majorité des députés (presque les deux tiers) sont favorables à la légalisation du haschisch et de la marijuana. Aucun des députés interrogés n'a consommé de drogues dures (héroïne, cocaïne, amphétamine, XTC). Plus d'un quart a essayé la marijuana ou le hasch. Une faible majorité prône de limiter le nombre de coffee-shops.

Bas. Ils se demandent si cet isolement est une conséquence de la politique néerlandaise ou une conséquence de la politique de rejet appliquée par d'autres pays. La politique néerlandaise serait plus avancée que celle des autres pays d'Europe. Le ministre néerlandais de l'Intérieur, M. Dijkstal (VVD) est pour sa part en faveur d'une solution pragmatique, et non idéologique, comme le font les ministres français. Le secrétaire d'Etat aux affaires européennes, M. Patijn (VVD), souhaite que les Pays-Bas soient prêts à revoir profondément leur politique des drogues.

Annexe n° 7

**La politique en matière de drogue
aux Pays-Bas**

LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUE AUX PAYS-BAS

Version de décembre 1992

Ministère du Bien-Être, de la Santé, et de la Culture

Postbus 3003

2280 MK Rijswijk

Téléphone: (31)-70/340.69.37

Télécopieur: (31)-70/340.78.34

Ministère de la Justice

Postbus 20301

2500 EH La Haye

Téléphone: (31)-70/370.69.15

Télécopieur: (31)-70/370.79.33

1.2	Toxicomanie	2
1.3	Description des usagers et du type d'utilisation	5
2.	Structures gouvernementales responsables de la politique en matière de drogue	6
3.	Législation nationale	7
3.1	Approche fondamentale de la politique légale	7
3.2	Législation/peines en ce qui concerne la production, le trafic, la possession et la vente	7
3.2.1	Mise en application pratique: politique en matière de poursuites pénales et le principe d'opportunité	9
3.3	Législation/peines concernant le commerce des précurseurs et des composés chimiques essentiels	10
3.4	Évaluation de la législation actuelle/propositions éventuelles de réforme en discussion	10
4.	Mise en application pratique de la loi	11
5.	Information/Éducation/Prévention	12
5.1	Principes généraux	12
5.2	Organisation et politique des services responsables des activités de prévention	13
5.3	Prévention de l'infection par le virus VIH/du sida chez les toxicomanes	13
5.3.1	Programmes d'échange d'aiguilles et travail social (sur les milieux à risque)	13
5.3.2	Prévention du VIH en milieu carcéral	14
5.3.3	Évaluation de l'infection par le VIH/Politique de prévention du sida	14
5.3.4	Épidémiologie du sida	15
6.	Traitement et réinsertion	16
6.1	Principes généraux du traitement et politique de réinsertion; évaluation des programmes	16
6.2	Organisation générale des services/Types de traitements offerts	16
6.3	Évaluation des traitements et des programmes de réinsertion	18
7.	Le rôle des organisations bénévoles	19
8.	Coopération internationale	19
8.1	Coopération au sein du système des Nations Unies	19
8.2	Coopération régionale et bilatérale en Europe (y compris pour le blanchiment d'argent)	19
8.3	Fonctionnaires de liaison en matière de stupéfiants	20
8.4	Extradition judiciaire en matière de stupéfiants à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe	20

- Nombre et quantités des saisies par substance**Saisies de drogue 1987-1991**

	1987	1988	1989	1990	1991
	kgs	kgs	kgs	kgs	kgs
HÉROÏNE (total)*	471	510	492	532	406
- Asie du sud-est	149	112	167	85	49
- Asie du sud-ouest					
Turquie	242	263	242	220	270
- Asie du sud-ouest					
Pakistan	80	135	46	193	38
COCAÏNE	406	517	1425	4288	2488
AMPHÉTAMINES	124	53	65	47	128
LSD (en doses)	13250	468	8075	5146	1630
LSD (en grammes)				64	
MDMA (en kgs)			0.750	0.322	0.700
MDMA (en comprimés)			930000	48	
CANNABIS (total)	48617	68238	42315	109762	84292
- Haschisch	31998	46221	14071	90010	73962
- Marijuana	16619	22017	28234	19752	22330
- plants de marijuana cultivés aux Pays-Bas (en nombre de plants)					60000

* La différence entre la quantité totale d'héroïne et celle indiquée pour l'Asie du sud-est et l'Asie du sud-ouest tient à l'héroïne saisie dont l'origine n'a pas pu être établie.

Source: Service central d'information de la police judiciaire (CRI)

- Évaluation générale de la situation

La plus grande partie de l'héroïne saisie provient d'Asie du sud-ouest et est entrée clandestinement sur le territoire par la route des Balkans.

Les syndicats du crime chinois ont repris leur place dans le trafic illicite d'héroïne provenant d'Asie du sud-est.

En outre, un nombre croissant de passeurs nigériens sont impliqués dans le trafic illicite d'héroïne provenant d'Asie.

En 1990, la quantité de cocaïne colombienne saisie a augmenté de 300% par rapport à 1989. Il est

La police néerlandaise a découvert des laboratoires clandestins d'amphétamines et est parvenue à démanteler plusieurs organisations impliquées dans cette fabrication (utilisant des précurseurs et des composés chimiques essentiels provenant d'Allemagne et de Belgique) et dans l'exportation de tels produits.

La majeure partie du cannabis saisi était expédiée par bateau ou transportée par camion depuis l'Afrique du Nord. Des groupes organisés se chargent de la distribution du cannabis.

2 Toxicomanie

Avec leurs 15 millions d'habitants, les Pays-Bas sont un des pays d'Europe à la plus forte densité de population. Près de 90% de la population vit en milieu urbain. La capitale, Amsterdam, compte 700.000 habitants.

• Estimation du nombre total de toxicomanes

Pays-Bas : 21.000 toxicomanes

Sources: 1) évaluations des municipalités; 2) récente étude sur l'ensemble des programmes de méthadone aux Pays-Bas (Bureau Driessen, 1991).

Amsterdam: 5.000 - 7.000 toxicomanes

Source: méthode de capture et recapture basée sur différents systèmes de données : Service médical et sanitaire municipal, Police municipale, études locales (1990).

Fréquence de l'usage de drogue en 1990 (chez les personnes âgées de 12 ans ou plus à Amsterdam)
Tableau amstellodamois

drogue	déjà utilisée		utilisée pendant de l'année précédente		utilisée pendant le mois précédent		N
	n	%	n	%	n	%	
Tabac	3010	67,7	2066	46,5	1899	42,7	4444
Alcool	3820	86,0	3459	77,8	3073	69,1	4444
Hypnotiques	847	19,1	420	9,5	289	6,5	4442
Sédatifs	912	20,5	417	9,4	272	6,1	4439
Cannabis	1111	25,0	438	9,9	268	6,0	4442
Cocaïne	245	5,5	57	1,3	17	0,4	4440
Ampbétamines	183	4,1	20	0,5	10	0,2	4440
Ecstasy	56	1,3	30	0,7	5	0,1	4442
Hallucinogènes	182	4,1	13	0,3	3	0,1	4430
Inhalants	42	0,9	6	0,1	2	0,0	4430
Opiacés	325	7,3	86	1,9	28	0,6	4425
- Opiacés pharmac.	295	6,7	83	1,9	28	0,6	4425
- Héroïne	48	1,0	5	0,1	1	0,0	4425

Fréquence de l'usage de drogue en 1990 et en 1987 exprimée en pourcentages : les chiffres pour 1990 sont révisés en ce qui concerne l'âge et le sexe (personnes âgées de 12 ans ou plus à Amsterdam)

	1990	1987	1990	1987	1990	1987	1990	1987
Tabac	67,4	***71,6	46,2	***49,6	42,4	***45,9	4444	4376
Alcool	85,8	**77,6	77,7	72,8	68,8	*71,1	4444	4376
Hypnotiques	18,7	20,0	9,4	**11,2	6,4	***8,2	4442	4372
Sédatifs	20,3	**22,2	9,3	*10,7	6,0	*7,3	4439	4374
Cannabis	24,1	22,8	9,8	9,3	6,0	5,5	4442	4370
Cocaine	5,3	5,6	1,3	1,6	0,4	0,6	4440	4371
Amphétamines	4,0	4,4	0,5	0,6	0,2	0,3	4440	4366
Ecstasy	1,0	-	0,7	-	0,1	-	4442	-
Hallucinogènes	3,9	3,8	0,3	0,4	0,1	0,1	4430	4370
Inhalants	0,9	1,1	0,1	0,3	0,0	0,2	4430	4366
Opiacés	7,2	***9,2	1,9	2,4	0,6	*1,1	4425	4360
- Opiacés pharmac.	6,6	-	1,9	2,0	0,6	0,9	4425	4363
- Héroïne	1,1	-	0,1	*0,3	0,0	*0,2	4425	4360

Écarts statistiquement significatifs:

*: $\alpha = 0,05$

** : $\alpha = 0,01$

***: $\alpha = 0,001$

SOURCE:

Usage de drogues licites et illicites à Amsterdam: rapport d'une étude domestique réalisée en 1990 sur l'usage de drogue chez les personnes âgées de 12 ans ou plus / J.P Sandwijk P.D.A. Cohen, S. Musterd - Amsterdam: Institut de géographie sociale, Faculté des Sciences spatiales, Université d'Amsterdam

L'étendue du problème global tend à se stabiliser et diminue même dans certaines villes.

- Données de prévalence/d'incidence

Données nationales concernant les personnes de 15 ans et plus: source: Étude de marché réalisée par la Fédération néerlandaise de Statistique (1987):

6% ont déjà utilisé des produits du cannabis,

2% ont déjà utilisé des stimulants,

1% a déjà utilisé d'autres "drogues dures".

Données nationales basées sur des enquêtes effectuées dans les écoles:

Fréquence de l'usage de drogues chez les jeunes de 12 à 18 ans exprimée en pourcentages (N=5.419)

	0	1-2	3-5	6-9	10-19	20-39	40+
tout usage de drogue illicite	84,7	6,9	2,4	1,8	1,6	0,8	1,9
tout usage de drogue illicite autre que le cannabis	92,0	4,4	1,3	0,9	0,6	0,3	0,6
cocaïne	99,0	0,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
héroïne	99,4	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
stimulants	99,0	0,6	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
sédatifs	97,2	1,9	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0
tranquillisants	97,1	1,4	0,5	0,3	0,3	0,1	0,2
inhalants	96,8	1,9	0,5	0,2	0,2	0,1	0,2

Fréquence de l'usage de drogues dans le mois précédent (= usage actuel) chez les jeunes de 12 à 18 ans exprimée en pourcentages (N=5.419)

	0	1-2	3-5	6-9	10-19	20-39	40+
tout usage de drogue illicite	84,7	6,9	2,4	1,8	1,6	0,8	1,9
tout usage de drogue illicite autre que le cannabis	92,0	4,4	1,3	0,9	0,6	0,3	0,6
cocaïne	99,0	0,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
héroïne	99,4	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
stimulants	99,0	0,6	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
sédatifs	97,2	1,9	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0
tranquillisants	97,1	1,4	0,5	0,3	0,3	0,1	0,2
inhalants	96,8	1,9	0,5	0,2	0,2	0,1	0,2

Le tableau montre que l'usage actuel de cannabis et de cocaïne est faible. L'usage moyen de cannabis pour le mois précédent dans l'ensemble de l'échantillon (10-18 ans) est de 2,7%; pour la cocaïne, il s'élève à 0,2% (tableaux non repris dans le rapport).

Source: Tabagisme, consommation d'alcool et usage de drogues par les écoliers à partir de dix ans, Résultats de la quatrième enquête conduite par les Centres d'enquête sur la santé de la jeunesse 1988/1989 par Piomp, Kuipers et Van Oers, Amsterdam/Utrecht, 1990; la méthodologie uniformisée a été élaborée par les experts en épidémiologie du Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe.

Il ressort de deux études que l'usage du cannabis est relativement stable (légères différences à la hausse et à la baisse) depuis le début des années soixante-dix. Sources: Korf: "Vingt ans d'usage de drogues douces aux Pays-Bas: une vision rétrospective, basée sur vingt ans d'études de fréquence", Journal néerlandais sur l'alcool, les drogues et autres substances psychotropes, 1983 (14) n° 3, 81-89 et: Driessen et Van Dam: "L'évolution de l'usage du cannabis aux Pays-Bas, dans quelques pays européens et aux États-Unis depuis 1969", Journal

L'ecstasy (MDMA) a pour la première fois été observée aux Pays-Bas en 1985 et a été mise sous contrôle légal en 1988 (Tableau I, Loi sur l'opium), principalement en vue de prévenir le trafic et l'exportation à grande échelle. Actuellement, seuls certains milieux urbains utilisent de l'ecstasy à des fins expérimentales ou récréatives. On ne remarque aucun abus à grande échelle.

- Indicateurs indirects

Clients en traitement

La méthadone est distribuée en moyenne à 7.000 personnes par jour (point de fréquence) dans quelque 60 municipalités (cela implique que le nombre total de toxicomanes recevant de la méthadone est plus élevé que 7.000!). Source: Inspection des supérieurs du Service national de contrôle de la Santé publique (1990).

En 1989, les Bureaux de consultation pour l'alcool et les drogues ont accueilli environ 16.000 personnes, ce qui constitue 37% du nombre de toxicomanes connus.

Morts liées à la drogue

Pays-Bas, 1989:

52 (première et seconde cause de décès). Source: Office central de la Statistique (CBS), étude basée sur la Classification internationale des maladies, traumatismes et causes de décès (CIM) de l'OMS.

Amsterdam, 1990:

13 résidents. Sources: Enregistrement annuel du service médical et sanitaire municipal, validé dans une analyse des origines de la "mort immédiate après l'abus de drogue à Amsterdam" (en néerlandais) par Cobelens, Schrader et Sluijs, 1990.

1.3 Description des usages et du type d'utilisation

- Les drogues les plus utilisées

Les produits de cannabis sont les drogues illicites les plus populaires.

L'usage de cannabis ne cause généralement pas de problèmes aux utilisateurs.

L'héroïne est encore la drogue préférée des toxicomanes, bien que ceux-ci ne se limitent pas à l'usage d'héroïne et combinent toutes sortes de substances, y compris la cocaïne et d'autres substances psychotropes (par exemple les benzodiazépines) et l'alcool.

L'usage de "crack" et de LSD est pratiquement absent aux Pays-Bas.

- Âge moyen des toxicomanes

L'âge moyen des toxicomanes augmente et se situe aujourd'hui entre 25 et 35 ans; l'âge des premiers utilisateurs est de plus en plus avancé.

- Profil socio-démographique des toxicomanes

La consommation de la cocaïne dans l'ensemble de la population (les toxicomanes, dont la

semaine. Les usagers ne sous-estiment pas les effets négatifs, se produisant généralement avec une dose de 2,5 grammes par semaine. 86,2% des usagers ont indiqué avoir arrêté plus d'un mois, contre 11,9% qui n'ont jamais arrêté depuis qu'ils ont commencé à prendre de la cocaïne. Étant donné que l'usage est ancré dans des cercles sociaux non marginaux où la confrontation avec la police est rare, certains types de règles informelles sur le contrôle de l'usage de la drogue pourraient être développés (Cohen, 1989). Une étude complémentaire à ce sujet est actuellement réalisée.

Plusieurs enquêtes de terrain qualitatives et descriptives sur la drogue (principalement l'héroïne) ont été effectuées, dont diverses études sur la vie des toxicomanes résultant en une typologie de styles de vie (Janssen et Swierstra, 1982, 1986, 1987). D'autres études ont également été menées: une étude de suivi par Swierstra sur les carrières de la drogue: du criminel au conventionnel, 1990; une étude sur les usagers de drogue étrangers aux Pays-Bas, Korf et al, 1987; des études sur la vie au quotidien des péripatéticiennes (Blom et al, 1987; Keekstra, 1989; une étude du comportement "économique" des toxicomanes (Grapendaal et Leurw, Ministère de la Justice, 1991). Toutes ces études donnent un aperçu détaillé du style de vie des toxicomanes, des raisons pour lesquelles ils consomment de la drogue, leur avenir vu à partir de leurs propres perspectives. Certaines ont également permis au gouvernement d'identifier et de développer des approches de traitement appropriées aux besoins des toxicomanes (voir aussi point 6).

Au fil des années, la toxicomanie s'est intensifiée parmi les groupes socialement et économiquement désavantagés, en particulier parmi les minorités ethniques marocaine et turque.

- Moyens d'administration

Une minorité des toxicomanes s'injecte de la drogue (opiacés etc.) : 40%. Dans quelques petites villes, ce pourcentage est encore plus faible; parfois l'injection est un tabou absolu. La majorité, c'est-à-dire 60%, fume la drogue ou "chasse le dragon" (inhale la fumée).

2. Structures gouvernementales responsables de la politique en matière de drogue

- Organisation fondamentale des responsabilités aux niveaux national et local et les organes de coordination

Le principal objectif de la politique en matière de drogue suivie par les Pays-Bas est la sauvegarde de la santé. Bien que l'attention consacrée à des questions telles que la criminalité liée aux stupéfiants et le trafic de stupéfiants semble parfois occulter la préoccupation pour les problèmes de santé, cet aspect n'a jamais été négligé au cours de l'élaboration de la politique. C'est pour cette raison que le Ministre du Bien-Être, de la Santé et de la Culture est responsable de la coordination de la politique gouvernementale en matière de drogue, politique qui comporte deux facettes: la mise en application de la Loi sur l'opium et l'action axée sur la prévention et le traitement. La responsabilité de la mise en oeuvre de la Loi sur l'opium revient au ministre du Bien-Être, de la Santé et de la Culture pour ce qui est des aspects licites (stricte supervision de la production et de l'usage médical des drogues) et au

disposent de services spéciaux d'informations criminelles (CID) exclusivement chargés des infractions à la Loi sur l'opium. Ils bénéficient du soutien d'autres CID ou de la police en uniforme lorsqu'ils entreprennent des opérations importantes. Les polices nationale et municipale travaillent en étroite coopération avec le Service central des stupéfiants du Service central d'informations de la police judiciaire (CRI) établi à La Haye et qui relève du ministre de la Justice. Le CRI rassemble l'information aux Pays-Bas et à l'étranger et la transmet aux polices locales. Une des sources d'information du CRI est constituée par les fonctionnaires de liaison en matière de stupéfiants stationnés dans des pays étrangers (voir aussi point 8.3). Dans les grandes villes, la politique sur les actions à entreprendre contre les auteurs d'infractions à la Loi sur l'opium est généralement précédée d'une consultation tripartite entre le bourgmestre, le chef du ministère public et le chef de la police locale.

En ce qui concerne la politique en matière de traitement, 23 grandes municipalités (collaborant étroitement avec les autres villes pertinentes dans 23 régions) reçoivent un budget spécial de ministre (national) du Bien-Être, de la Santé et de la Culture et sont directement responsables de la politique en matière de traitement et des fonds qui lui sont alloués.

3. Législation nationale

3.1 Approche fondamentale de la politique légale

Le principal objectif est de réduire au maximum les risques que l'abus de drogue présente pour les usagers de drogues eux-mêmes, pour leur environnement immédiat et pour la société en général. Ces risques, ou la perspective d'effets nocifs, ne dépendent pas seulement de la propriété psychotrope ou autre de la substance mais principalement du type d'usager, des raisons motivant la consommation et des conditions d'utilisation.

Les Pays-Bas ont opté pour une approche réaliste et pragmatique de la politique en matière de drogue en se fondant sur le principe que seules des mesures cohérentes, équilibrées et multidisciplinaires sont susceptibles d'aider à contrôler le problème de la drogue. L'expérience a montré qu'une approche axée sur la recherche de solutions pour des problèmes concrets est plus efficace qu'une approche émotionnelle et dogmatique. Cependant, il n'est pas question d'adopter une attitude de laissez-faire. La tradition néerlandaise veut que, quel que soit le problème à aborder, la priorité revient à l'efficacité des mesures à appliquer. Les Néerlandais ne doutent pas de l'utilité de la législation mais accordent également une grande importance à un contrôle social rigoureusement organisé.

Même s'il faut évidemment prendre en compte les risques pour la société, le gouvernement tente d'assurer que les actions pénales et l'emprisonnement ne causent pas au consommateur de préjudices plus graves que ceux provoqués par le seul usage de la drogue. La politique néerlandaise vise aussi de façon constante à atteindre un bon équilibre entre les différents types de mesures.

3.2 Législation/peines en ce qui concerne la production, le trafic, la possession et la vente

La Loi sur l'opium a été radicalement amendée en 1928 et en 1976. La possession, la vente, le transport, le trafic, la fabrication etc. de toutes les drogues mentionnées dans cette loi, sauf

une distinction très nette entre les usagers de drogue et les trafiquants, un des ses objectifs étant d'éviter de qualifier la possession de drogue par les usagers comme un délit grave car, si tel était le cas, les toxicomanes ne seraient plus réceptifs à aucune forme de prévention et d'intervention volontaire. On distingue également les "drogues présentant un risque inacceptable" (telles que l'héroïne, la cocaïne, le LSD, les amphétamines et l'huile de haschisch), classifiées dans le Tableau I des drogues dans la Loi sur l'opium, des "produits du cannabis", classifiés dans le Tableau II des substances dans la Loi sur l'opium. La possession d'une de ces substances pour usage personnel est soumise à des peines moins sévères que ne l'est la possession aux fins de trafic. Le tableau suivant indique la peine maximale pouvant être infligée pour des délits impliquant diverses substances. Il est à noter que les détenus doivent subir au moins deux tiers de leur temps de réclusion.

Substance	délic	peine maximale
1. Tableau I substances (opiacés, cocaïne, etc.)	importation ou exportation (trafic)	12 ans d'emprisonnement et/ou FL. 100.000,- d'amende
2. Tableau I substances	vente, transport, fabrication	8 ans d'emprisonnement et/ou FL. 100.000,- d'amende
3. Tableau I substances (opiacés, cocaïne, etc.)	projet d'importation ou ou d'exportation, etc.	6 ans d'emprisonnement et/ou FL. 100.000,- d'amende
4. Tableau I substances (opiacés, cocaïne, etc.)	possession	4 ans d'emprisonnement et/ou FL. 100.000,- d'amende
5. Produits du cannabis (haschisch et marijuana)	vente, fabrication, possession	4 ans d'emprisonnement et/ou FL. 100.000,- d'amende
<p>Contrairement à la règle générale, les infractions à la Loi sur l'opium peuvent comprendre une amende et une peine inconditionnelle d'emprisonnement. Si la valeur des choses avec lesquelles de telles infractions ont été commises ou celle des choses qui ont été entièrement ou partiellement obtenues par de telles infractions dépasse un quart de l'amende maximale, une amende d'une catégorie supérieure peut être infligée: FL. 100.000,- deviendrait dans ce cas FL. 1.000.000,-</p>		
6. Produits du cannabis (haschisch et marijuana)	vente, fabrication, possession	2 ans d'emprisonnement et/ou FL. 25.000,- d'amende
7. Tableau I substances (opiacés, cocaïne, etc.)	possession pour usage personnel	1 an d'emprisonnement et/ou FL. 10.000,- d'amende
8. Produits du cannabis (haschisch et marijuana)	vente, fabrication, possession de plus de 30 grammes	1 mois d'emprisonnement et/ou FL. 5.000,- d'amende

- D'autres infractions, telles que la publicité pour la vente/l'offre de drogues sont couvertes par la Loi sur l'opium.
- Conformément à un amendement apporté à la Loi sur l'opium en 1985, le trafic et les activités ayant pour but de préparer le trafic des drogues reprises dans le Tableau I sont à présent des infractions, ce qui permet des actions plus en aval dans la chaîne des opérations de trafic et fournit de plus grandes opportunités pour s'attaquer aux organisateurs. De plus, toute personne, quelle que soit sa nationalité, qui tente d'importer des stupéfiants aux Pays-Bas, ou de préparer ou de favoriser cette importation, pourra faire l'objet de poursuites pénales aux Pays-Bas. En général, l'"intention" de commettre une infraction ou sa planification ne sont pas considérées comme étant punissables au sens du droit pénal néerlandais.
- Un projet de loi est en cours de préparation qui facilitera grandement la détection, le gel et la confiscation des revenus tirés d'actes criminels et accroîtra de manière considérable l'efficacité avec laquelle le trafic de stupéfiants à l'échelle nationale et internationale peut être combattu.

3.2.1 Mise en application pratique: politique en matière de poursuites pénales et le principe d'opportunité

L'un des fondements du système pénal néerlandais est le principe d'opportunité consigné dans le Code de procédure pénale. Cela signifie que le Ministère public a compétence pour renoncer aux poursuites pénales lorsque d'importants intérêts sociaux sont en jeu "pour motifs d'intérêt général". Des directives ont donc été établies pour la détection et la poursuite des infractions à la Loi sur l'opium. Il existe aussi des directives de ce genre pour d'autres infractions, telles que le port illégal d'armes à feu, les émissions clandestines et le dépassement de la vitesse maximale. Elles donnent des indications pour les peines à requérir et fixent les priorités qu'il faut respecter lors de la détection et de la poursuite des infractions. Les "Directives pour la politique de détection et de poursuite des infractions à la Loi sur l'opium", établies en 1976, se fondent sur les priorités déjà établies dans la Loi sur l'opium. Le trafic international de stupéfiants bénéficie de la plus haute priorité et la possession de drogues de la plus basse. Ceci ne veut pas dire pour autant que nous n'agissons pas en ce qui concerne la possession: les drogues sont confisquées mais un toxicomane n'est pas mis en prison s'il a moins d'un demi-gramme en sa possession. S'il est mis en prison, nous tentons de lui offrir quelque assistance. Un réseau d'intervention rapide créé par les Bureaux de consultation pour l'alcool et les drogues prévoit l'envoi de conseillers dans les postes de police pour assister les prévenus.

La basse priorité accordée à la possession et à la vente de produits du cannabis autorisée jusqu'à 30 grammes a pour conséquence que les dealers vendent de petites quantités de produits du cannabis dans les centres pour jeunes et dans les fameux coffee shops. Les autorités gardent un œil sur ces points de vente.

De cette façon, les autorités suivent les directives: pas de quantités négociables, ce qui veut dire plus de 30 grammes, aucune vente de toute autre drogue (par exemple cocaïne, héroïne), pas de publicité, pas d'encouragement à la consommation, pas de vente aux mineurs. La politique tend à maintenir une séparation entre le marché des drogues présentant des risques inacceptables et le marché des produits du cannabis de sorte à ce que les gens faisant appel au dernier marché peuvent le faire librement et ne se retrouvent pas en marge de la société.

règles administratives comme, par exemple, en ce qui concerne le lieu d'implantation des coffee shops. D'autre part, ces mesures permettent au bourgmestre de fermer les coffee shops au cas où un dealer est arrêté et est poursuivi. Cette dernière mesure est très efficace: car si le coffee shop en question était autorisé à rester ouvert, d'autres personnes poursuivraient les activités du dealer dès le moment où il est arrêté.

Cette stratégie revient à maintenir la distribution de haschisch autant que possible hors des cercles criminels, ce qui a pour effet de dérythmiser son usage et de le rendre moins attrayant pour les jeunes. Les données indiquées sous le point 1.2 montrent d'ailleurs un faible niveau d'usage du cannabis.

3.3. Législation/pénalités concernant le commerce des précurseurs et des composés chimiques essentiels

L'article 12 de la Convention de Vienne est en cours de mise en oeuvre au sein de la CE; le gouvernement néerlandais a récemment décidé d'amender la législation sur le trafic légal de précurseurs et de produits chimiques. Le ministère des Affaires économiques a d'ailleurs déjà modifié la législation en matière d'importation et d'exportation vers des pays tiers. Le ministère du Bien-Être, de la Santé et de la Culture élaborera une loi distincte comprenant les règlements concernant le contrôle du trafic légal au sein de la Communauté. Le Service du contrôle économique sera responsable de la supervision de l'application de ces règlements.

3.4. Évaluation de la législation actuelle/propositions éventuelles de réforme en discussion

La loi ratifiant la Convention de Vienne de 1988 et la Convention de Strasbourg de 1990 ainsi que celle les mettant en oeuvre ont été soumises au Parlement l'année passée; nous pensons qu'elles seront ratifiées à la fin de cette année. L'élaboration de la législation nationale mettant en oeuvre la Convention de Strasbourg a demandé beaucoup de travail étant donné qu'elle fournit une approche toute nouvelle de la recherche et de la poursuite pénale du crime organisé. Nous attachons beaucoup d'importance à la ratification de la Convention de Strasbourg car elle offre de plus grandes possibilités de confiscation que la Convention de Vienne et peut s'appliquer à d'autres types de délits. C'est un facteur important étant donné que nous avons établi aux Pays-Bas que les organisations criminelles sont impliquées dans des activités telles que le commerce des armes et les infractions à la législation sur l'environnement.

La loi nationale visant à élargir les possibilités de confiscation d'ivoirs obtenus illicitement et à infliger d'autres sanctions similaires a été approuvée par le Parlement; elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Nous avons déjà examiné des activités sur la base de la législation actuelle. Nous avons créé des équipes; nous les appelons "Pick Beta" ou "Pick Up". Elles ont permis de saisir des millions de florins et elles étendent leurs opérations à travers tout le pays à partir du 1^{er} janvier.

Nous consacrons beaucoup d'attention à cette législation et à son élaboration pratique parce que nous estimons que la confiscation des avoirs et de toutes les propriétés acquises de façon illicite est le meilleur moyen de combattre les organisations criminelles.

Le ministre de la Justice a signé un accord avec les États-Unis d'Amérique sur le partage des avoirs et l'assistance mutuelle dans les procédures de confiscation.

4. Mise en application pratique de la loi

Organisation des services de police/Évaluation de l'efficacité actuelle de la force publique/régions à problème/propositions éventuelles pour de nouvelles politiques

Voir aussi point 3, paragraphe 2.

Les forces de police municipale plus importantes disposent de services spéciaux d'informations criminelles exclusivement chargés des infractions à la Loi sur l'opium. La police relève du ministère public qui est divisé en un certain nombre de parquets auprès desquels un ou plusieurs procureurs de la Reine sont chargés du traitement des infractions à la Loi sur l'opium.

La police néerlandaise utilise des méthodes modernes de détection, y compris l'infiltration lors d'enquêtes sur des infractions graves à la Loi sur l'opium et d'autres formes de crime organisé. Ces agents, opérant en étroite collaboration avec le ministère public, tentent d'exposer les réseaux de trafiquants de drogue en se présentant comme des acheteurs de drogue. En 1987, une unité nationale a été mise sur pied au sein du Service central d'informations de la police judiciaire (CRI) en vue de soutenir ces activités. Le port de Rotterdam occupe une fonction de premier plan dans l'importation et le transit de marchandises vers l'intérieur de l'Europe occidentale. En tant que plus grand port de conteneurs du monde, il traite 2,3 millions de conteneurs par an et peut être qualifié à juste titre de "porte de l'Europe". Amsterdam joue un rôle similaire, tout comme son aéroport international de Schiphol, qui a procédé à de considérables aménagements ces dernières années pour faire face au volume croissant de passagers et de la circulation de marchandises vers et à partir des pays d'Europe occidentale. Sa fonction de "clearing-house", en particulier pour les marchandises destinées à l'intérieur de l'Europe occidentale, a malheureusement rendu les Pays-Bas célèbres pour le transit de drogues illicites et spécialement de la cocaïne. Des quantités relativement faibles de stupéfiants peuvent facilement entrer dans le pays, surtout dans des conteneurs. Le Service néerlandais des douanes fait aujourd'hui appel à l'informatique pour détecter les chargements suspects, ce qui a considérablement amélioré l'efficacité de ses opérations, traitant comme il se doit les énormes quantités de marchandises transitant quotidiennement par Rotterdam.

La police et les autorités judiciaires ont également recours à la méthode de la livraison surveillée. Après la détection d'un transport de drogues, les officiers de police opèrent une surveillance discrète pour s'assurer de sa destination finale et le confisquent après l'arrestation des bénéficiaires. Cette méthode est également utilisée en coopération avec les autorités criminelles d'autres pays.

Afin d'améliorer l'organisation et en particulier la coordination entre les différents services de police dans la lutte contre le crime organisé, les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont entamé une réorganisation à grande échelle (1991). Elle comporte le rassemblement des corps de police nationaux et municipaux en vue de former une seule force de police subdivisée en 23 corps de police régionaux et de constituer quelques services nationaux tels que le Service central d'information de la police judiciaire. Cette réorganisation prouvera surtout son efficacité dans la lutte contre les organisations criminelles opérant aux niveaux national et international.

extérieures, à savoir la Mer du Nord, l'aéroport de Schiphol et le port de Rotterdam.

À l'aéroport de Schiphol, une équipe spéciale (police et douane), l'"équipe Schiphol", est opérationnelle depuis septembre 1992. Elle est chargée (1) d'effectuer des enquêtes criminelles sur les trafiquants de drogue opérant à l'aéroport et (2) d'organiser des livraisons surveillées dans des affaires de drogue depuis l'aéroport jusqu'à l'intérieur du pays.

5. Information/Éducation/Prévention

5.1 Principes généraux

Si le gouvernement néerlandais vise à la réduction de la demande, il ne se consacre cependant pas exclusivement à l'abus de substance en tant que tel, la toxicomanie étant rarement un phénomène isolé. Privations, discrimination à l'égard des minorités ethniques, tensions entre riches et pauvres, sous-développement psychologique et social, quartiers délabrés peuvent être des facteurs entraînant l'abus de drogues. Aux Pays-Bas, les programmes visant à la réduction de la demande sont donc intégrés dans le système de sécurité sociale garantissant un revenu minimum à tout citoyen et un système général de soins de santé accessible. On estime que si ces aspects socio-économiques multifactoriels ne sont pas pris en compte, les efforts pour réduire la demande ont peu de chances de succès. Ils ne traiteraient en effet que les symptômes.

Le principe de base de l'information et de la prévention est qu'il faudrait présenter ensemble l'information sur les risques de l'usage de drogues et celle abordant les risques inhérents à l'usage d'alcool et de tabac. Cette information générale a été intégrée dans le cadre plus large des thèmes abordés dans les écoles primaires, "promotion d'un comportement sain" et "promotion des capacités sociales" (augmenter la prise de conscience des influences sociales et développer les capacités pour résister à de telles influences) pour rendre les enfants aptes à faire face aux risques de la vie en général. Les élèves de l'enseignement secondaire sont également encouragés à agir en personnes responsables à cet égard. Il ne faut toutefois pas surestimer le rôle de l'information dans la prévention de la toxicomanie (et de l'alcoolisme). Diverses enquêtes ont montré que la publicité n'est pas un moyen efficace de prévenir la toxicomanie, en particulier lorsqu'elle cherche à souligner les dangers en jeu en présentant des faits alarmants, dissuasifs ou sensationnels. Cette sorte de publicité, probablement partielle et souvent improductive, est de ce fait rejetée par le gouvernement néerlandais. Celui-ci est également peu enclin à mener des campagnes médiatiques sur le sujet, celles-ci étant inévitablement non ciblées. Étant donné que le niveau de consommation de drogues est assez faible aux Pays-Bas, le message s'adresserait principalement à ceux qui ne sont pas attirés par la drogue.

Des études réalisées sur le style de vie des héroïnomanes aux Pays-Bas ont permis d'adopter une nouvelle approche de la prévention et d'aider à mieux comprendre les raisons pour lesquelles des personnes s'adonnent à la drogue. Elles ont également relativisé les possibilités de prévention, en particulier par le biais de l'information. En outre, l'étude a montré que commencer à prendre des drogues n'entraîne pas automatiquement une dépendance. Un grand nombre de personnes expérimentent les drogues sans devenir dépendants pour autant. Il existe de nombreux types d'utilisateurs menant un style de vie différent. Les mesures visant à éviter que les usagers occasionnels ne deviennent dépendants sont dès lors d'une extrême importance et la prévention des problèmes sera au moins mise sur le même pied que la prévention de la

passionnel. L'image du drogué doit être démythifiée et ramenée à des proportions plus réalistes car c'est précisément ce phénomène qui exerce une si grande attraction sur certains jeunes gens. En plus des principes plus généraux de prévention, il existe un programme d'information/prévention destiné aux groupes à risques, à savoir les expérimentateurs "endurcis" et ceux qui vivent dans un environnement où la toxicomanie est considérée comme étant "normale". De nombreux services de soins financés par la municipalité (par exemple éducateurs de rue) effectuent de telles activités de prévention en faisant appel à des matériels et méthodes spécifiques (voir aussi point 6.2).

5.2 Organisation et politique des services responsables des activités de prévention

Le gouvernement national ne fait que créer de bonnes conditions pour le développement, la mise en oeuvre et l'évaluation de l'éducation sanitaire, par exemple, en finançant deux institutions: le Centre national pour l'éducation sanitaire à Utrecht, qui stimule l'éducation sanitaire à travers le pays (information et documentation, perfectionnement de l'expertise en ce domaine, développement d'une méthodologie, recherche) et l'Institut national pour l'Alcool et les Drogues (INAD), également établi à Utrecht, qui remplit une fonction similaire. L'INAD se concentre sur le développement de programmes et de matériels à l'intention des services de prévention des institutions de traitement de la toxicomanie (CAD voir point 6.2) qui, de leur côté, apportent leur aide aux intermédiaires, tels que des enseignants, des éducateurs, des professionnels de santé (médecins généralistes), etc. La formation des professionnels de l'éducation sanitaire est assurée dans plusieurs universités d'État.

Un nouveau projet de loi (1990) sur la Prévention sanitaire charge les municipalités de développer des activités de prévention sanitaire à l'intention du grand public (activités mises en oeuvre dans de nombreuses grandes villes par les services médicaux et sanitaires municipaux).

Si l'on tient compte des principes généraux susmentionnés, il appartient à chaque école de décider comment les enseignants doivent organiser le programme d'éducation sanitaire. Ils peuvent - et c'est souvent le cas - se baser sur les programmes locaux précités ou sur ceux élaborés par les institutions nationales. Les parents n'ont généralement aucun rôle à jouer et la police non plus. L'intervention de la police ne ferait que renforcer les aspects négatifs et sensationnels associés à la toxicomanie et favoriser la création de nouveaux mythes.

5.3 Prévention de l'infection par le virus VIH/ du sida chez les toxicomanes

Le maintien de contacts étroits avec les toxicomanes (voir point 6.1) est une condition préalable à une politique efficace de prévention du sida. La distribution et l'utilisation d'aiguilles et de seringues stériles en échange d'aiguilles et seringues utilisées ainsi que la distribution de préservatifs sont un des moyens de limiter la propagation du VIH mais ne constitue pas une panacée. Ces éléments doivent être intégrés dans un système de soins plus large. Le face-à-face persuasif en vue de modifier le comportement à risques des toxicomanes pour les amener à des pratiques plus saines est essentiel.

5.3.1 Programmes d'échange d'aiguilles et travail social (sur les milieux à risque)

Selon les dernières estimations, quelque 130 programmes d'échange d'aiguilles et de seringues sont actuellement mis en oeuvre dans 58 municipalités. Les programmes diffèrent en termes d'étendue, de type d'organe responsable, d'accessibilité, d'activités préventives, d'heures

et 20.000 seringues en 1989.

Les programmes d'échange peuvent faire partie des programmes de distribution de méthadone mis sur pied par des institutions de traitement de la toxicomanie ou par les services médicaux et sanitaires municipaux. Les programmes spécialement adressés aux péripatéticiennes dans les grandes villes prévoient également la distribution de seringues. Dans quelques municipalités, les pharmaciens échangent les aiguilles et les seringues. Certains programmes prévoient la distribution de seringues et d'étuis au domicile de toxicomanes isolés et chez les dealers. Certains programmes sont mobiles, utilisant des minibus et des camions s'arrêtant en divers endroits. Les travailleurs sociaux distribuent aussi des seringues dans la rue ou à domicile. Certaines villes expérimentent l'utilisation de distributeurs de seringues en vue de fournir des seringues après les heures d'ouverture normales.

5.3.2 Prévention du VIH en milieu carcéral

Quelque 30% de la population totale des détenus aux Pays-Bas (\pm 7600) sont des toxicomanes. Étant donné qu'un assez grand nombre de toxicomanes en détention subissent des peines de courte durée, le flux de détenus est considérable. Les initiatives de prévention chez les détenus sont très importantes. Un groupe de travail du ministère de la Justice, du ministère du Bien-Être, de la Santé et de la Culture et de quelques organisations non gouvernementales a proposé d'installer un réseau d'intermédiaires pour l'information et la prévention du sida à l'intention des détenus et, dans la mesure du possible, à celle du personnel carcéral. Les infirmiers du service médical des prisons pourraient assurer ce rôle de contact. En vue de la mise en oeuvre de ce projet, le ministère du Bien-Être, de la Santé et de la Culture a financé la formation des infirmiers dans ce domaine. Le ministère a également financé une expérience du CAD à Utrecht dans laquelle le personnel spécialisé chargé de la libération surveillée est impliqué dans des activités d'information et de prévention du sida chez les toxicomanes en détention.

Le ministère de la Justice et le ministère du Bien-Être, de la Santé et de la Culture financent une étude pilote en vue de déterminer si la recherche de la prévalence de la séropositivité au VIH est possible en milieu carcéral et sous quelles conditions pratiques et éthiques.

Actuellement, on ne dispose pas de données fiables et représentatives de la prévalence de la séropositivité parmi les détenus. L'étude se concentrera également sur la fréquence du comportement à risques et sur les problèmes éventuels résultant de la présence de séropositifs connus. Il sera possible d'améliorer les interventions préventives sur la base de cette étude.

5.3.3 Évaluation de l'infection par le VIH/politique de prévention du sida

Vu que la plupart des villes dans lesquelles les toxicomanes vivent ont mis sur pied un ou plusieurs programmes d'échange, il faut à présent améliorer la qualité des services offerts. Actuellement, les problèmes rencontrés dans ce domaine sont les suivants:

- les heures d'ouverture sont toujours limitées; l'échange est généralement impossible le soir ou durant le week-end;
- parfois, certains toxicomanes par voie intraveineuse n'ont pas accès aux programmes mis en oeuvre par les institutions de traitement de la toxicomanie parce qu'ils n'y sont pas enregistrés en tant que clients;
- la quantité de seringues est insuffisamment adaptée aux besoins des toxicomanes pour pouvoir constituer un stock de seringues;
- les programmes ne prévoient que trop peu de travail social.

nombre moins élevé de toxicomanes partage des seringues (Haastrecht, van, et al., 1989; Hoek, van den, et al., 1988; Paulussen et al., 1989). Les toxicomanes sont en effet désireux et capables de modifier leur comportement et d'agir en personnes plus responsables si le gouvernement leur en donne la possibilité.

Les études menées (à Amsterdam, Haarlem et La Haye) montrent un degré mesurable de changement du comportement des toxicomanes consommant la drogue par voie intraveineuse: moins de seringues sont partagées, davantage de toxicomanes n'utilisent les seringues qu'une seule fois et il est plus souvent fait appel aux programmes d'échange. Néanmoins, on rencontre de temps en temps le comportement à risques. Le partage d'aiguilles semble dû au manque d'aiguilles stériles, au manque de confiance en soi pour adopter un comportement sain et à une perception incorrecte du risque encouru. Les programmes d'échange ont peu de succès auprès de certains groupes spécifiques, tels que les jeunes toxicomanes par intraveineuse, les personnes s'injectant de la drogue de façon occasionnelle, les usagers de drogue étrangers et les toxicomanes n'utilisant pas les programmes méthadone.

5.3.4 Épidémiologie du sida

Au 31 juillet 1991, le nombre total de personnes atteintes du sida (vivantes ou décédées) était de 1.736. Le tableau ci-dessous indique le nombre cumulatif de cas de sida par groupe à risque:

Homosexuel/bisexual

Toxicomane par intraveineuse

Homosexuel/bisexual toxicomane par intraveineuse

Hémophile/personne souffrant de troubles de coagulation

bénéficiaire de transfusion

Contact hétérosexuel

Mère à enfant

Autre/ Inconnu

La proportion de toxicomanes par intraveineuse parmi les patients atteints du sida augmente lentement. La période moyenne pendant laquelle le nombre de cas de sida double dans ce groupe à risque est plus courte que pour les autres groupes. Néanmoins, on ne peut pas constater d'évolution significative.

Deux jeunes patients atteints du sida avaient une mère toxicomane par intraveineuse.

Actuellement, le changement de comportement en faveur de pratiques toxicomaniaques plus saines chez les toxicomanes par intraveineuse semble donner lieu à une réduction significative de nouvelles infections par le VIH (Van Haastrecht et al, 1990). Cependant, le nombre de personnes séropositives semble encore élevé à Amsterdam (5,6 sur 100 en 1988, 5,5 en 1989; Van Haastrecht, Commission nationale pour la lutte contre le SIDA, 1990).

6.1 Principes généraux de traitement et politique de réinsertion; évaluation des programmes

On tente d'utiliser davantage et plus efficacement les institutions de soins générales de première ligne. Au cours des dernières années, on a pris conscience que l'aide spécialisée doit être limitée au strict nécessaire pour éviter de restreindre l'accessibilité des services d'aide et de stigmatiser les toxicomanes. Pour maintenir ou rétablir l'intégration sociale des toxicomanes, des projets ont été mis sur pied pour encourager les toxicomanes et ex-toxicomanes à utiliser les structures générales - accessibles à tous -, y compris les services sanitaires et sociaux ainsi que l'oeuvre en faveur des jeunes et les centres de logement.

Tout est mis en oeuvre pour atteindre et aider le plus grand nombre de toxicomanes possible. Cette approche a permis d'obtenir un taux de réussite allant de 70 à 80 % (Korf et Hoogenhout, 1990). L'objectif de l'aide n'est pas seulement de combattre la toxicomanie et le comportement qui y est associé. Si c'était le cas, les personnes ne ressentant pas le besoin d'une cure de sevrage ou n'étant pas en mesure de la suivre ne bénéficieraient d'aucune aide, ce qui pourrait provoquer une aggravation de l'isolement social, de la déchéance et de la marginalisation. Il existe des formes de soins et de traitement dont le but premier n'est pas de mettre un terme à la toxicomanie en tant que telle mais bien d'améliorer le bien-être physique des toxicomanes et de les aider à fonctionner dans la société, l'incapacité pour le toxicomane de renoncer à la drogue étant provisoirement acceptée comme une réalité. Cette sorte d'aide, qualifiée de "réduction du mal", peut prendre la forme d'une action sur le terrain, d'un premier accueil, d'une distribution de produits de substitution (principalement de méthadone), d'une aide matérielle et d'une offre de possibilités de réinsertion sociale. L'absence d'un tel type de soins et de soutien ne ferait qu'aggraver la situation et accroître les risques de la toxicomanie pour l'individu et la société. Les toxicomanes ayant opté pour un mode de vie sans drogue ont un large éventail de services à leur disposition.

La grande portée et l'accessibilité aisée des services de soins sont essentielles à la mise en oeuvre efficace des mesures de prévention du sida.

6.2 Organisation générale des services / Types de traitements offerts

a. Les bureaux de consultation pour l'alcool et les drogues (CAD) sont des institutions autonomes non gouvernementales dont les coûts sont directement supportés par 23 municipalités et 19 bureaux d'aide postpénale. Le ministère du Bien-Être, de la Santé et de la Culture les finance à 75% via ces municipalités et le ministère de la Justice à 25% via les bureaux d'aide postpénale. Les CAD jouent également un rôle en matière d'aide postpénale; ils se chargent du premier accueil des toxicomanes au bureau de police où ils tentent d'établir un contact susceptible de mener à l'acceptation d'une aide pendant et après leur séjour dans des établissements pénitentiaires.

Bien que ces bureaux soient en premier lieu des institutions d'aide ambulatoire en matière d'hygiène mentale, leurs services relèvent aussi du travail social, le personnel (environ 1.000 au total) étant en majorité constitué de travailleurs sociaux. Les objectifs visés peuvent varier d'un bureau à l'autre: pour l'un, il s'agit de mettre fin à la dépendance tandis que l'autre se propose de stabiliser l'état des toxicomanes en leur administrant une drogue de substitution, la méthadone, sur une "base de maintenance" (dose stable). Des programmes méthadone "basés sur une réduction des doses" sont également appliqués (doses progressivement réduites à zéro). Les méthodes appliquées sont diverses: psychothérapie, thérapie de groupe, aide matérielle, thérapie familiale, conseils et aide aux groupes de parents. Les CAD ont une mission de plus en plus importante de prévention (voir point 5.2).

Le budget total alloué en 1991 était d'environ 80 millions de florins.

b. Quelques autorités municipales ont mis sur pied leur propre programme méthadone qui est mis en oeuvre par les services médicaux et sanitaires municipaux (budget: environ 7 millions de florins). Dans la plupart des municipalités où le problème de la toxicomanie est manifeste, le bureau de consultation ou le service médical et sanitaire municipal distribuent de la méthadone. À l'instar des CAD, les programmes sanitaires municipaux jouent un rôle central en matière de prévention du sida. La méthadone est distribuée en moyenne à 7.000 toxicomanes par jour dans quelque 60 municipalités.

c. Les projets de bien-être social pour les toxicomanes font partie d'un large éventail de services de bien-être social prévus pour les jeunes et principalement axés sur la prévention ou sur la réduction des risques. Il est souvent question de groupes à risques multiples : chômeurs, minorités ethniques, jeunes marginaux. Ces projets sont également subventionnés par les municipalités, le meilleur choix de projets ne pouvant être opéré qu'au niveau local. Les projets mentionnés ci-dessous se concentrent sur différents types d'aide et visent en particulier les jeunes: leur accessibilité est grande et ils sont conçus pour atteindre le plus de jeunes possible.

- projets visant à prévenir l'isolement social des toxicomanes;
- projets visant à établir des contacts avec des toxicomanes et de les adresser à des instances générales et à des institutions d'aide spécialisées;
- assistance sociale et accueil des toxicomanes en période de manque;
- centres de jour et de nuit assurant une aide psychosociale;
- projets axés sur la réinsertion sociale des toxicomanes et ex-toxicomanes comprenant des structures tels que l'hébergement avec assistance, la formation professionnelle et autre, l'assistance dans l'adaptation au travail, les postures.

En 1991, le budget total alloué à ces services par le ministère du Bien-Être, de la Santé et de la Culture s'élevait à 55 millions de florins pour près de 90 projets dans 45 municipalités. L'assistance apportée aux toxicomanes d'origine surinamienne (Amérique latine) s'est considérablement accrue. La toxicomanie chez les Moluquois (Asie) décroît fortement. Par contre, les jeunes provenant des pays méditerranéens, y compris le Maroc, découvrent de plus en plus la drogue.

Tous ces services emploient environ 550 personnes.

d. Les structures résidentielles pour le traitement de désintoxication des toxicomanes et des alcooliques sont réparties dans l'ensemble du pays. Elles comptent 1.000 lits pour les deux catégories de patients entre lesquelles il n'est pas fait de stricte séparation.

Ces structures sont soit des cliniques autonomes soit des communautés thérapeutiques, soit des services spécialisés faisant partie d'hôpitaux psychiatriques généraux.

Différents traitements y sont assurés:

- accueil en cas de manque et care de sevrage, pour une durée de deux jours à trois semaines;
- traitement clinique de trois à douze mois et visant à faire cesser la dépendance.

Les frais de fonctionnement de ces structures, financés à l'aide des cotisations à l'assurance-maladie, au titre de la Loi générale sur les frais exceptionnels de maladie, s'élevaient à 100 millions de florins en 1991.

• Le nombre de toxicomanes et de décès par overdose est considéré comme un indicateur de l'efficacité des politiques menées en matière de drogue: voir point 1.2

• La distribution médicale de méthadone par les institutions de traitement de la toxicomanie aux Pays-Bas a été évaluée (Driessen, 1991). Aujourd'hui, les conseillers en matière de drogue considèrent la réduction de risques pour la santé (VIH, hépatite B) et l'amélioration de la situation sociale de leur clients comme des objectifs dépassant la simple éradication de la toxicomanie. Néanmoins, un quart des clients suivent un programme de réduction comportant une diminution hebdomadaire de la dose de méthadone.

• L'accessibilité du secteur du traitement s'est considérablement élargie au cours de la dernière décennie. Quelque 75% des toxicomanes s'adressent actuellement à une institution de traitement en comparaison avec 40% au début des années quatre-vingt. C'est une réussite en soi! La méthadone est également distribuée plus fréquemment: 75% des clients reçoivent de la méthadone - pas quotidiennement - contre 40% il y a 10 ans. Les enquêteurs considèrent les doses comme étant faibles.

• Un quart des clients recevant de la méthadone ont été intégrés dans la société. Ils ont trouvé un emploi ou terminé des études. Un tiers des clients semblent avoir maîtrisé leur dépendance et utilisent peu ou plus d'héroïne. Un quart des clients souffrent de problèmes physiques et sociaux graves. Outre la méthadone, ils utilisent de nombreuses autres substances, sont souvent malades et incapables de s'adapter aux exigences posées par le traitement. Sur l'ensemble des clients de méthadone, 20% ont subi une peine d'emprisonnement l'année passée.

D'autres formes d'aide sont appliquées à côté de la distribution de méthadone. Sur l'ensemble des clients, 42% font appel à une aide médicale et 30% à une aide sociale. De plus, il existe d'autres formes d'assistance, telles que la psychothérapie et la thérapie familiale. Cependant, seul 1 à 4% des clients utilisent ces sortes de thérapie.

• Swierstra (1990) a constaté lors d'une étude réalisée sur une longue période que l'utilisation de drogues dures est liée à un style de vie spécifique dont le toxicomane peut devenir encore plus dépendant que des drogues qu'il consomme. Deux tiers des clients ont arrêté de consommer de la drogue et ne se livrent plus à des actes criminels ou, s'ils sont encore dépendants, ne le font plus guère. Ce processus se poursuit chez les clients: on constate une diminution continue de la criminalité et une croissance continue de l'abstinence de drogue. La méthadone semble avoir joué un rôle important pour surmonter une période problématique de leur vie.

• Les établissements de détoxification ont communiqué qu'une grande partie de leurs patients ont longtemps utilisé de la méthadone, qui s'est révélée décisive dans l'arrêt éventuel de drogue. L'existence de structures de "réduction de mal" n'ont pas empêché la croissance du nombre de toxicomanes désireux de renoncer à la drogue en faisant appel aux établissements de détoxification. À Amsterdam, le nombre de cette catégorie de toxicomanes a doublé au cours des dix dernières années.

• Grapendaal et Lurv (1991) ont constaté lors de leur étude de la situation amsterdamoise que, parmi les toxicomanes, plus de 40% de l'échantillon n'avaient pas consommé de l'héroïne ou seulement un peu, c'est-à-dire moins d'un demi-gramme la semaine.

ont également établi que - seule - une minorité (25%) adopte un style de vie caractérisé par une toxicomanie grave et par un comportement criminel fréquent.

7. Le rôle des organisations de bénévoles

- Quelques organisations professionnelles de traitement et de soins, telles que celles se chargeant de parents toxicomanes et de leurs enfants, bénéficient du soutien de travailleurs bénévoles (à temps plein ou à temps partiel).
- La Fondation nationale des parents de toxicomanes, consistant en de nombreux groupes locaux de parents se prêtant assistance et soutien mutuels, joue un rôle important à cet égard. L'organisation a mis sur pied une coopération constructive avec les organisations professionnelles de traitement de la toxicomanie.
- Dans quelques villes, des groupes organisés de toxicomanes (auto-organisations), ce qu'on appelle les "Unions de Junkies" sont actifs dans le domaine de la prévention (du sida). Ils conseillent leurs compagnons toxicomanes (spécialement ceux qui ne sont en contact avec aucun service "officiel"), publient du matériel d'information et de prévention, produisent des bandes vidéo, etc. Leur premier objectif est de lutter pour leur intérêt et de donner une vraie image des toxicomanes. Quelques unions locales reçoivent de modestes fonds des autorités locales. Des projets concrets de "réduction du mal" élaborés par la Fédération nationale des unions de junkies sont financés par le ministre du Bien-Être, de la Santé et de la Culture.

8. Coopération internationale

8.1 Coopération au sein du système des Nations Unies

Les Pays-Bas sont partie à la Convention unique sur les stupéfiants (1953) et à son Protocole d'amendement (1972). Un projet de loi en vue de l'adhésion à la Convention sur les substances psychotropes (1971) a récemment été soumis au Parlement pour approbation.

Les substances mentionnées dans le Tableau I de cette dernière convention ont déjà été reprises dans la Loi sur l'opium.

Le gouvernement néerlandais a signé la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988) qui est en processus de ratification.

Les Pays-Bas sont depuis longtemps membre de la Commission des stupéfiants qu'ils ont présidée en 1991.

8.2 Coopération régionale et bilatérale en Europe (y compris pour le blanchiment d'argent)

Une coopération et une assistance mutuelle ont été mises sur pied pour la mise en oeuvre des dispositions spécifiques de l'Accord de Schengen, de la Convention de Bâleux d'extradition et de la Convention européenne d'extradition et d'assistance mutuelle. De plus, les Pays-Bas ont signé plusieurs accords bilatéraux en la matière, par exemple avec le Royaume-Uni avec lequel ils entretiennent régulièrement des consultations bilatérales sur la politique en matière de drogue.

Les Pays-Bas sont membre de divers groupes de travail techniques et policiers du Groupe Pénitentiaire, comme par exemple le Groupe chargé de la surveillance aux aéroports et aux ports maritimes.

à Interpol Lyon, aux Antilles néerlandaises, en Turquie et en Espagne. Sous l'égide du CRI, un certain nombre d'officiers de police provenant de 11 pays ont été stationnés aux Pays-Bas et assurent une coopération fructueuse entre leur pays et les autorités néerlandaises.

8.4 Entraide judiciaire en matière de stupéfiants à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe

Les Pays-Bas sont étroitement impliqués dans des activités visant à mettre un terme à la production de cocaïne et d'héroïne dans les pays traditionnellement producteurs de tels stupéfiants. Ils encouragent les développements intervenant en ce sens et participent à des projets axés sur le renforcement de l'infrastructure sociale et économique de ces pays, par exemple en introduisant des cultures de substitution dans le cadre du projet du PNUCID au Pakistan (7 millions de florins) et en soutenant des projets en Colombie et en Bolivie. Les Pays-Bas font partie du Groupe des grands pays donateurs du PNUCID et apportent à ce Programme une contribution annuelle de 400.000 florins qui a été portée à \$ 2.135.000 en 1991.

Annexe n° 8

**Extraits du rapport pour 1994
de l'Organe international
de contrôle des stupéfiants
des Nations-Unies**

dispositions spécifiques dans le domaine du contrôle des drogues. Le Conseil européen a créé l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies à Lisbonne en avril 1994. L'Organe se félicite que dans son plan d'action 1995-1999 pour lutter contre les drogues, l'Union européenne accorde une attention particulière à la réduction de la demande. En juin 1994 a été créée l'Unité de drogues Europol chargée de lutter contre le trafic illicite. Ce service, qui fait fonction de centre de renseignement et d'analyse de la criminalité, permet aux fonctionnaires de la police et des douanes de joindre leurs efforts à ceux de 21 représentants de différents pays et de 30 agents de soutien. Les Etats membres de l'Union européenne peuvent ainsi avoir immédiatement accès aux casiers judiciaires. Le nombre de pays participant au programme PHARE sur les drogues (initialement programme d'aide à la reconstruction économique de la Pologne et de la Hongrie devenu programme d'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale) est passé de 6 à 11. Les cinq nouveaux pays sont l'Albanie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie.

281. En Europe occidentale, on a observé un changement d'attitude important chez les partisans de la légalisation des drogues dont il est fait abus. Il y a peu de temps encore, ceux-ci insistaient sur la nécessité d'établir une distinction entre la consommation de cannabis et celle d'autres stupéfiants. En d'autres termes, il fallait maintenir les restrictions imposées sur l'utilisation à des fins non médicales d'autres stupéfiants, à leur avis "véritablement" toxicomanogènes (comme les opiacés), mais l'utilisation de cannabis devait être admise par la société. Ces vues ont ouvert la voie à des interprétations erronées d'une décision du tribunal constitutionnel allemand sur la constitutionnalité des sanctions pénales prévues en cas d'abus de cannabis dans la législation allemande sur les drogues. Alors que la décision du tribunal confirmait en fait la législation et la politique des pouvoirs publics en matière de drogues, les comptes rendus des médias égaraient l'opinion en donnant à penser que cette décision légalisait la consommation de cannabis en Allemagne, d'où une confusion généralisée à l'intérieur et à l'extérieur du pays compromettant les efforts faits pour empêcher l'abus des drogues. Le tribunal constitutionnel a en fait confirmé la stratégie des pouvoirs publics qui est de faire en sorte que les consommateurs occasionnels de drogues reçoivent une assistance des autorités et ne soient pas nécessairement condamnés par les tribunaux, chaque fois que cela va dans le sens de l'intérêt public et facilite leur réinsertion. En Allemagne, la détention de cannabis aux fins de consommation a été et reste en principe un délit punissable.

282. Les mêmes groupes d'influence avaient l'habitude d'insister sur le succès de la politique néerlandaise, qui consiste à établir une distinction entre la consommation de cannabis et l'utilisation d'autres drogues à des fins non médicales. Il n'est toutefois pas certain que la théorie de la séparation des marchés se soit jamais révélée applicable. Les endroits où la vente de cannabis est tolérée ont attiré des trafiquants d'autres drogues et des toxicomanes, de même que des toxicomanes en puissance et il semble donc facile de s'y procurer tous les types de drogues. Cette situation a peut-être influé sur l'attitude des partisans de la légalisation, qui ne mettent plus l'accent aujourd'hui sur l'établissement d'une distinction entre l'utilisation de cannabis et l'utilisation d'autres drogues, mais sur l'atténuation ou la réduction des conséquences nocives de l'abus des drogues, par opposition à la prévention, étant entendu que l'utilisation non médicale de toutes les drogues doit, à leur avis, être admise par la société. Ce point de vue élimine toute différence entre les drogues "douces" et les drogues "dures" 21/; l'objectif est de faire accepter à la société européenne l'utilisation des drogues en général.

ont opté pour la non intervention, ce qui a entraîné une augmentation de l'abus des drogues et du trafic illicite. Essayer, aujourd'hui, comme le préconisent certains groupes d'influence locaux, d'autoriser la distribution d'héroïne dans un large cercle de toxicomanes, sans tenir compte des effets à long terme sur l'individu et sur l'ensemble de la société, est une entreprise risquée.

284. Dans son rapport pour 1993 24/, l'Organe a réservé une section entière à la réduction de la demande illicite de drogues qui constitue, à son avis, l'un des éléments clés de la lutte contre la toxicomanie. Il a, dans le même rapport 25/, souligné également l'importance de la "réduction des dommages" (appelée parfois prévention tertiaire), car la société non seulement a tout intérêt à aider les victimes de la toxicomanie, mais c'est aussi pour elle un devoir humanitaire. Des méthodes telles que la distribution gratuite de seringues stériles pourraient réduire ou atténuer la souffrance de certains individus mais ne devraient pas se substituer à des mesures globales de réduction de la demande. De plus, il ne faudrait pas que les programmes de réduction des dommages entraînent des dommages plus grands que ceux qu'ils visent à prévenir.

285. La légalisation de l'utilisation non médicale de drogues ferait augmenter la demande (il n'y aurait plus de demande "illicite"). Réduire les dommages au lieu de réduire la demande reviendrait donc logiquement à diminuer l'efficacité des programmes de réduction de la demande en général et aboutirait à l'élimination de l'un des éléments fondamentaux de la prévention primaire : la réduction de l'offre illicite, c'est-à-dire des possibilités de se procurer des drogues.

286. Bien qu'il s'agisse, en fait, de militants convaincus de se consacrer à la lutte contre l'abus des drogues, certains partisans de la légalisation laissent entendre qu'ils se font l'écho de l'opinion publique. L'Organe souhaite appeler l'attention sur un sondage d'opinion récemment publié par le "Plan Nacional Sobre Drogas" d'Espagne, qui indique que 4 % seulement des Espagnols de plus de 18 ans sont pour la légalisation, alors que plus de 60 % sont nettement favorables à une pénalisation de l'utilisation non médicale de drogues et que plus de 30 % sont même opposés au recours à un traitement de substitution (par la méthadone) pour les héroïnomanes. Selon l'Organe, les résultats de ce sondage correspondent bien davantage à l'attitude de la population de nombreux autres pays européens que ne le font les opinions subjectives de quelques individus ou groupes, qui sont publiées dans les médias et qui risquent, en présentant des conceptions simplistes, d'induire l'opinion publique en erreur.

287. La culture licite du cannabis à des fins industrielles se développe en Europe. Le chanvre, largement cultivé jusqu'à la fin du XIXème siècle, a par la suite été remplacé par le coton, la cellulose extraite du bois et les fibres synthétiques. La préférence de plus en plus marquée pour les matières naturelles plutôt que synthétiques et la prise de conscience des conséquences néfastes de l'exploitation des forêts et du déboisement, ainsi que d'autres considérations d'ordre sanitaire, économique et écologique, ont abouti à une reprise de la culture du chanvre (et du lin) pour l'industrie textile et celle du papier. A la suite de recherches poussées, tous les pays ayant un programme d'hybridation du cannabis, comme la France, la Hongrie, l'Italie,

l'établissement d'un système d'autorisation, d'enregistrement et de contrôle et définissent précisément les variétés de cannabis qu'il est permis de cultiver (à savoir celles qui ont une teneur en THC de moins de 0,5 %).

288. L'Organe attend des gouvernements qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires pour empêcher la culture de variétés de cannabis à teneur en THC supérieure à 0,5 %. Ces mesures pourraient inclure la distribution de graines par un monopole public ou par un organisme relevant de l'Etat, qui pourrait assurer une sélection et un contrôle appropriés ainsi que l'établissement d'un système de contrôle de la culture du cannabis. D'autres pays de la région pourraient tenir compte de nombreux éléments des règles susmentionnées pour mettre au point les mesures de prévention nécessaires.

289. Dans les Etats européens membres de la CEI, le cannabis pousse à l'état sauvage sur plus d'un million d'hectares en Fédération de Russie et sur de vastes superficies au Bélarus, en République de Moldova et en Ukraine. Des cultures illicites ont été signalées dans ces Etats, mais aussi des efforts d'éradication. En République de Moldova, par exemple, plus de 1 000 parcelles de cannabis ont été détruites en 1993. Des cultures illicites (à partir de semences importées des Pays-Bas) ont été découvertes en Hongrie, et certains indices laissent à penser qu'il en existe aussi dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale. La démolition d'un certain nombre de serres où le cannabis était cultivé illicitement a été signalée aux Pays-Bas.

290. D'énormes quantités de cannabis et de résine de cannabis passent en contrebande d'Afrique et d'Asie de l'Ouest en Europe, où 500 tonnes ont été saisies en 1993. Le Maroc demeure la principale source de cannabis saisi en Europe, mais d'importantes quantités proviennent aussi d'Afrique de l'Ouest. En raison de sa position stratégique le long des routes maritimes de la Méditerranée et de l'Atlantique, l'Espagne est le principal point d'entrée des envois illicites de cannabis destinés aux marchés européens. Les Etats européens membres de la CEI servent de plus en plus au transit des envois illicites de résine de cannabis d'Asie de l'Ouest vers les pays d'Europe occidentale, comme l'a montré une saisie, au Bélarus, d'environ 2,4 tonnes de résine de cannabis provenant d'Afghanistan et destinée à l'Allemagne. On a aussi signalé la production illicite de résine de cannabis dans ces Etats. Selon l'OIPC/Interpol, le trafic d'huile de cannabis (extrait liquide de cannabis) se développe en Europe occidentale.

291. Le cannabis demeure la principale drogue faisant l'objet d'abus dans toute l'Europe. Un accroissement de cet abus est signalé dans plusieurs pays, principalement dans le Centre et l'Est de la région. Cette toxicomanie est apparemment très répandue au Bélarus, en Fédération de Russie et en Ukraine.

294. Selon l'OIPC/Interpol, les saisies d'héroïne en Europe ont atteint le niveau record de plus de 8 tonnes en 1993. De 80 à 90 % de cette héroïne provenaient de la région frontalière entre l'Afghanistan et le Pakistan et avaient été introduits en contrebande en Europe après avoir transité clandestinement par la République islamique d'Iran et la Turquie. Les itinéraires empruntés se sont diversifiés, celui qui passait par la Yougoslavie et ses anciennes républiques ayant été remplacé par plusieurs autres, comme le montre l'accroissement spectaculaire des saisies d'héroïne en Hongrie. Les trafiquants empruntent de plus en plus les routes maritimes par

que les trafiquants utilisent de plus en plus les aéroports d'Europe centrale et orientale.

295. Les autorités italiennes ont commencé à mettre au point un système d'information appelé "Teledrug" qui doit permettre aux pays situés le long de la route des Balkans et de la route de la Baltique de communiquer entre eux. Treize pays participent déjà à l'entreprise. Le système donnera aussi aux services de répression des parties contractantes la possibilité d'accéder aux informations d'une banque de données commune.

296. Dans certains pays d'Europe occidentale, on a signalé une diminution de l'abus d'héroïne chez les jeunes, accompagnée d'une réduction du nombre de décès liés à cette drogue. On a observé parallèlement une véritable multiplication, dans les mêmes pays, des cas d'abus de cocaïne (et, parfois, d'amphétamines). L'abus d'héroïne semble augmenter dans les pays d'Europe centrale et orientale, y compris les Etats membres de la CEI, où les extraits de paille de pavot demeurent les opiacés qui font le plus l'objet d'abus (au moins au Bélarus, en Fédération de Russie et en Ukraine).

297. De plus en plus, les polytoxicomanes consomment les opioïdes de synthèse (tels que la méthadone et la péthidine) en association avec d'autres drogues. La fabrication illicite et l'abus croissant de ces substances (y compris le méthyl-3-fentanyl) ont été signalés en Fédération de Russie.

298. D'après les chiffres de l'OIPC/Interpol pour 1993, une quantité record de cocaïne (18 tonnes) a été saisie en Europe, dont la plus grande partie (5,3 tonnes) en Espagne. Le Portugal et l'Espagne restent les principaux pays d'entrée de la cocaïne introduite en contrebande en Europe. Les ports maritimes belges et néerlandais sont aussi fréquemment utilisés par les trafiquants. L'augmentation marquée des saisies indique que les ports maritimes et les aéroports de pays d'Europe centrale et orientale (surtout les

ports polonais et l'aéroport de Prague) servent au transbordement de la cocaïne. Les services de répression ont signalé une coopération croissante entre des gangs basés en Pologne et dans des pays d'Amérique latine. Les envois de cocaïne vers l'Europe ont continué en 1994. En janvier, 1,3 tonne de cocaïne a été saisie en France et, en mars, la plus grande saisie de cocaïne jamais opérée en Europe a eu lieu en Italie, où l'on en a intercepté 5,4 tonnes provenant de Colombie.

299. L'augmentation de l'introduction clandestine de pâte de coca en Europe laisse supposer une prolifération des laboratoires de fortune servant au raffinage de la cocaïne. Des saisies de crack se mesurant en kilogrammes sont de plus en plus signalées dans plusieurs pays européens.

300. La plupart de ces pays font état d'un accroissement sensible de l'abus de cocaïne. Plusieurs ont indiqué une désaffection à l'égard de l'héroïne au profit de cette substance. Par ailleurs, l'augmentation de l'offre de crack révèle une progression rapide de la consommation dans de nombreuses grandes villes d'Europe. Cette consommation est associée à la violence. Ainsi, en 1993, on a enregistré à Londres 10 meurtres et 21 tentatives de meurtres qui y étaient liés. En outre, un certain nombre d'incidents liés à la drogue, au cours desquels des armes à feu ont été utilisées, ont eu lieu dans de grandes villes du Royaume-Uni.

laboratoires clandestins qui fabriquaient de la méthamfetamine en utilisant l'éphédrine comme précurseur, ont été démantelés. Dans ce pays, l'éphédrine est synthétisée à des fins licites (voir aussi par. 105 et 107 plus haut). En Slovaquie, l'éphédrine naturelle extraite de l'*Ephedra vulgaris*, plante répandue dans le sud du pays, sert aussi à la fabrication illicite de méthamfetamine. Plusieurs laboratoires clandestins produisant des amfetamines ont été découverts en Allemagne et au Royaume-Uni et, plus récemment, en Ukraine.

303. De nombreux pays européens ont signalé un accroissement de l'abus d'amfetamines; dans plusieurs d'entre eux cette substance (et/ou la cocaïne) a désormais la préférence de certains héroïnomanes. Le nombre de personnes qui commencent à abuser d'amfetamines augmente aussi dans quelques pays de la région. Au Royaume-Uni, le sulfate d'amfetamine demeure la drogue la plus consommée après le cannabis. Un abus croissant de méthamfetamines et d'éphédrine a été signalé au Bélarus. L'abus d'éphédrone (methcathinone, appelé aussi "cat" aux Etats-Unis; voir rapport de l'Organe pour 1993 26/) persiste en Fédération de Russie et dans d'autres Etats membres de la CEI (voir par. 267 ci-dessus).

304. Selon certains rapports, des amfetamines sont prescrites aux patients qui consomment des substances de ce type. L'organe estime qu'étant donné les résultats décourageants d'essais similaires menés à grande échelle au Japon, en Suède et dans d'autres pays, il vaudrait mieux abandonner cette expérience.

305. Une augmentation considérable des saisies de MDMA, appelée couramment "ecstasy", a été signalée dans la plupart des pays d'Europe; elle traduit un accroissement de la fabrication illicite de cette substance, principalement aux Pays-Bas. En Espagne, par exemple, les saisies de MDMA et de drogues similaires ont fortement augmenté entre 1991 et 1993 et, au Royaume-Uni, des saisies exceptionnellement importantes ont été opérées, dont une de près d'un million de comprimés. La plupart des pays d'Europe occidentale s'inquiètent de la progression rapide de l'abus des "drogues de disco" telles que la MDMA, la méthylènedioxyamfetamine (MDA) et la N-éthylméthylènedioxyamfetamine (NDEA).

306. L'oxybate de sodium (gamma-hydroxybutyrate, appelé aussi GHB) est une substance qui fait couramment l'objet d'abus au Royaume-Uni dans certaines "raves" (parties où l'on danse toute la nuit). C'est un anesthésiant déprimeur ainsi qu'un stimulant des hormones de croissance, souvent abusivement utilisé pour développer les muscles (et/ou pour le dopage). Il renforce en outre les effets de l'alcool et le développement des abus serait lié, semble-t-il, à la consommation croissante d'alcool dans les réunions dansantes.

307. Un accroissement du trafic illicite et de l'abus de LSD a été signalé dans plusieurs pays d'Europe.

308. L'Organe estime que les rapports des gouvernements ne rendent pas correctement compte de l'abus répandu d'hypnotiques, de sédatifs et d'anxiolytiques (tranquillisants mineurs) en Europe. La principale raison en est probablement que l'incidence du trafic illicite de ces drogues dans la région elle-même est négligeable (ou que les organismes de répression n'ont pas cherché à détecter les cas de détournement possibles); en conséquence, aucune saisie importante n'a été signalée. Dans le même temps, certaines estimations indiquent que, dans la plupart des pays européens, la prévalence de la dépendance à l'égard des hypnotiques, sédatifs et anxiolytiques est plus grande qu'à l'égard de tout autre stupéfiant ou substance psychotrope. L'Organe a déjà appelé l'attention des gouvernements sur ce problème 22/. Une réduction de la demande, non justifiée médicalement, de ces préparations pharmaceutiques devrait faire partie intégrante des politiques nationales de réduction de la demande.

cette convention et à en appliquer les dispositions relatives au système d'autorisations d'importation et d'exportation à toutes les substances psychotropes exportées vers d'autres pays, et n'est donc pas en mesure de prévenir le détournement de ces substances par les trafiquants. L'Organe a reçu l'assurance que la ratification des Conventions de 1971 et 1988 ne tarderait plus. Il se félicite que le Gouvernement belge ait pris fermement position contre toute tolérance de l'abus des drogues.

311. En novembre 1993, l'Organe a envoyé au Danemark une mission chargée d'aider une réunion de responsables du Conseil national de la santé et de la Division des approvisionnements du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) à élaborer à Copenhague des arrangements pratiques propres à faciliter le contrôle et la fourniture, à l'échelle mondiale, de stupéfiants et de substances psychotropes par l'UNICEF 28/.

312. En octobre 1994, l'Organe a envoyé en Italie une mission chargée d'étudier les questions touchant sa législation antidrogue et la coopération des autorités sanitaires avec l'Organe.

313. L'Organe confirme que depuis le référendum d'avril 1993 à la suite duquel l'interdiction d'utiliser des drogues à des fins non médicales a été levée, la législation italienne n'est plus conforme aux dispositions des articles 4 c) et 33 de la Convention de 1961 et du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de 1988. L'Organe compte que le Gouvernement italien remédiera à cette situation le plus tôt possible. Il a l'intention de poursuivre son dialogue avec le gouvernement.

314. Les grands changements intervenus au sein du personnel du Département de la pharmacie du Ministère italien de la santé en août 1994 faciliteront la mise en place d'un contrôle efficace de la fabrication et du commerce international des stupéfiants et des substances psychotropes. Il est de la plus haute importance pour bien d'autres pays que les autorités italiennes contrôlent efficacement l'exportation de ces substances, car l'Italie est l'un des premiers exportateurs de drogue.

315. En mai 1994, une mission de l'Organe s'est rendue au Luxembourg pour examiner certaines difficultés rencontrées par ce pays dans l'application des mesures de contrôle prévues dans la Convention de 1971. Le Luxembourg important la plus grande partie de ses produits pharmaceutiques de Belgique, plusieurs de ces problèmes sont liés au fait que celle-ci n'a pas ratifié la Convention.

316. La mission a reçu du Gouvernement luxembourgeois l'assurance que des mesures seraient prises pour empêcher les entreprises de négoce de faire le commerce de substances soumises à des contrôles internationaux.

317. Elle a été estimé que la législation luxembourgeoise visant à lutter contre le blanchiment de l'argent avait été considérablement renforcée par l'adoption, le 5 avril 1993, d'une loi sur le secteur financier.

318. En février 1994, une mission de l'Organe s'est rendue en Espagne, qui est un des principaux points d'entrée en Europe de la cocaïne en provenance d'Amérique du Sud et du cannabis en provenance d'Afrique. Le Gouvernement espagnol a réagi à temps à la menace que représentent le trafic illicite et l'abus des drogues en mettant en place, dès 1985, une stratégie coordonnée et globale dans ce domaine et en allouant suffisamment de fonds à la réalisation des activités prévues.

vient s'ajouter tout un éventail de services de traitement et de réinsertion offerts par des organismes tant gouvernementaux que gouvernementaux. La législation récente met davantage l'accent sur la répression dans la rue pour empêcher l'abus des drogues dans les lieux publics. En 1992, une loi constitutionnelle a profondément modifié la législation en vigueur, qui n'était pas conforme aux traités relatifs au contrôle international des drogues du fait que ni l'utilisation non médicale de drogues, ni l'acquisition ou la possession de drogues aux fins de consommation personnelle n'étaient punies par la loi. Des sanctions administratives (des amendes par exemple) sont appliquées largement et efficacement pour empêcher l'abus des drogues. L'Organe poursuivra son dialogue avec le gouvernement. Les programmes et les structures visant à réduire la demande et l'offre illicites de drogues semblent assez bien équilibrés et coordonnés.

320. Les signes les plus encourageants concernant la lutte contre l'abus des drogues en Espagne sont la diminution des décès qui y sont liés, la réduction du nombre de jeunes héroïnomanes et celle, constante, du nombre de personnes qui consomment de l'héroïne par voie intraveineuse. Néanmoins, comme dans d'autres pays d'Europe, l'abus de cocaïne et d'amphétamines se développe. Des enquêtes plus systématiques et plus régulières sur la progression de l'abus des drogues permettront au gouvernement d'évaluer les tendances du phénomène et l'efficacité des mesures de lutte.

321. La législation relative au blanchiment de l'argent adoptée en Espagne en décembre 1993 prévoit l'application de peines administratives aux institutions financières et autres qui ne se conformeraient pas au système de surveillance et de déclaration des transactions monétaires.

322. En février 1994, l'Organe a envoyé en Suisse une mission chargée d'exhorter le gouvernement à ratifier la Convention de 1971. Celui-ci avait annoncé l'intention de la Suisse d'adhérer à la Convention au cours de la Conférence internationale sur l'abus et le trafic illicite des drogues tenue à Vienne en juin 1987. Depuis, les délégations suisses ont confirmé cette intention lors de différentes réunions internationales, y compris à des sessions de la Commission des stupéfiants. L'Organe a souligné à maintes reprises dans ses rapports que la Suisse n'avait toujours pas adhéré à la Convention de 1971 et ne contrôlait pas le commerce international des substances psychotropes inscrites au Tableau III et au Tableau IV. Le territoire suisse continue d'être utilisé pour le détournement de substances psychotropes du commerce international.

323. A la lumière des discussions qui ont eu lieu avec des représentants du Gouvernement suisse, l'Organe espère que la Suisse deviendra partie dès que possible à la Convention. Ce faisant, ce pays, qui est l'un des principaux exportateurs, manifesterait sa solidarité avec les pays dans lesquels le trafic illicite et l'abus de substances psychotropes sont source de graves problèmes.

324. La mission envoyée en Suisse a aussi examiné un projet scientifique de trois ans dans le cadre duquel, depuis janvier 1994, un nombre limité de toxicomanes reçoivent de l'héroïne sous forme injectable en association avec de la méthadone administrée par voie orale. L'héroïne injectable sera progressivement remplacée par des cigarettes d'héroïne. En tout, 700 patients participeront au projet global : 250 recevront de l'héroïne et 450 de la

cocaïne à fumer.

325. La mission a reçu l'assurance que ce projet ferait l'objet d'une évaluation approfondie avant toute décision de lancer des projets d'entretien médical de grande envergure comportant des traitements à l'héroïne. Le Gouvernement suisse était opposé, lui a-t-on aussi affirmé, à toute tentative de libéralisation ou de légalisation de l'utilisation de drogues à des fins non médicales.

326. La mission a exprimé ses craintes aux autorités suisses concernant l'utilisation de cocaïne prévue dans certains projets et a attiré leur attention sur le fait que cette consommation risquait non seulement de gêner l'évaluation de l'étude initiale mais aussi d'accroître l'inquiétude de la communauté internationale face à de tels projets. Les autorités suisses ont été invitées à continuer de suivre étroitement ce projet et à tenir compte des incidences que toute mesure prise dans ce domaine pourrait avoir sur le plan international.

327. Dans la situation actuelle, l'Organe recommande au Gouvernement suisse d'inviter l'OMS à prendre part à l'examen des aspects médicaux et scientifiques des essais cliniques que la Suisse effectue actuellement pour évaluer l'efficacité d'une distribution d'héroïne aux intéressés sur ordonnance. En outre, l'Organe prie instamment la Commission des stupéfiants d'étudier toutes les conséquences de l'extension éventuelle ou même de l'application généralisée de cette méthode, y compris ses incidences sur la politique de contrôle des drogues d'autres pays.