



Conseil de
l'Union européenne

010067/EU XXVII.GP
Eingelangt am 04/02/20

Bruxelles, le 4 février 2020
(OR. fr)

14105/04
DCL 1

CRIMORG 121

DÉCLASSIFICATION

du document: 14105/04 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

en date du: 18 novembre 2004

Nouveau statut: Public

Objet: RAPPORT D'ÉVALUATION SUR LA TROISIÈME SÉRIE
D'ÉVALUATIONS MUTUELLES, CONSACRÉE À L'"ÉCHANGE
D'INFORMATIONS ET DE RENSEIGNEMENTS ENTRE EUROPOL ET
LES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, ET ENTRE LES ÉTATS
MEMBRES, D'AUTRE PART"

RAPPORT SUR LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Les délégations trouveront ci-joint la version déclassifiée du document cité en objet.

Le texte de ce document est identique à celui de la version précédente.

RESTREINT UE



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 18 novembre 2004

14105/04

RESTREINT UE

CRIMORG 121

RAPPORT D'ÉVALUATION SUR LA

TROISIÈME SÉRIE D'ÉVALUATIONS MUTUELLES,

CONSACRÉE À L'"ÉCHANGE D'INFORMATIONS ET DE RENSEIGNEMENTS ENTRE

EUROPOL ET LES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, ET ENTRE LES ÉTATS

MEMBRES, D'AUTRE PART"

RAPPORT SUR LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

RESTREINT UE
TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	3
2.	GÉNÉRALITÉS ET STRUCTURES.....	4
3.	ORGANISATION INTERNE DE L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS	10
4.	ÉCHANGE EXTERNE D'INFORMATIONS	15
5.	ÉCHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LES ÉTATS MEMBRES ET EUROPOL.....	19
6.	ÉVALUATION PAR L'ÉQUIPE D'EXPERTS	26
7.	CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE D'EXPERTS	45

ANNEXES

ANNEXE A: Programme des visites	48
ANNEXE B: Liste des personnes rencontrées.....	49
ANNEXE C: Liste des abréviations.....	50

RESTREINT UE

1. INTRODUCTION

- 1.1 À la suite de l'adoption de l'action commune du 5 décembre 1997, un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée a été mis en place.
- 1.2 Le Groupe multidisciplinaire "Criminalité organisée" (GMD) a adopté lors de sa réunion des 3 et 4 juin 2002 une proposition de la délégation suédoise, reprise par la présidence, visant à évaluer la transmission d'informations et de renseignements à Europol et l'échange d'informations et de renseignements entre les États membres.
- 1.3 Lors de sa réunion du 3 décembre 2002, le GMD a approuvé le questionnaire relatif à la troisième série d'évaluations mutuelles consacrée à l'échange d'informations et de renseignements entre Europol et les États membres, d'une part, et entre les États membres, d'autre part.
- 1.4 À la suite des travaux menés par le GMD le 9 janvier 2003, une liste fixant l'ordre dans lequel les visites devaient être effectuées dans les États membres a été approuvée. Le Grand-Duché de Luxembourg est le huitième État membre évalué dans le cadre de cette troisième série.
- 1.5 Les questionnaires et les objectifs de cette évaluation figurent dans le document 11679/3/02 REV 3 CRIMORG 71.
- 1.6 Les experts qui ont procédé à cette évaluation sont M. Juan Antonio DENIS VENTOSA (Espagne), M. Joaquim PEREIRA (Portugal) et M. Hughes BRULIN (Belgique). Deux observateurs, M. Magnus OVILIUS (Commission) et M. Olivier CHEVREUL (Europol), étaient également présents ainsi que le Secrétariat général du Conseil.
- 1.7 L'équipe d'évaluation a élaboré le rapport ci-après avec l'aide du Secrétariat général du Conseil, sur la base des observations et des conclusions des experts de l'équipe et des réponses des autorités luxembourgeoises au questionnaire.

RESTREINT UE

- 1.8 Le rapport traite en premier lieu des informations générales et des structures (point 2); le point 3 décrit l'organisation interne de l'échange d'informations, le point 4 concerne l'échange externe d'informations et le point 5 porte plus spécifiquement sur Europol. À la fin du rapport, les experts présentent une évaluation globale et technique et proposent des recommandations visant à améliorer la coopération et à rendre plus efficace l'échange d'informations au Luxembourg et avec les autres États membres et Europol.

2. GÉNÉRALITÉS ET STRUCTURES¹

2.1 BASES JURIDIQUES

2.1.1 Les fondements juridiques

- Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (approuvée par la loi du 21 juillet 1976).
- Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas du 27 juin 1962 (approuvé par la loi du 26 février 1965).
- Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 (CAS), signée à Schengen, le 19 juin 1990 (approuvée par la loi du 3 juillet 1992) et les accords bilatéraux conclus sur base de cette convention tels:
- L'accord sur la coopération transfrontalière des polices luxembourgeoise et allemande signé à Bonn le 24 octobre 1995.
- L'accord entre le Ministre de la Justice et le Ministre de la Force Publique du Grand-Duché de Luxembourg et le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice du Royaume de Belgique relatif à la coopération policière transfrontalière entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg signé à Luxembourg, le 4 juin 1996.
- L'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République Française relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières du 15 octobre 2001.

¹ Cette partie du rapport ainsi que les chapitres 3, 4 et 5 correspondent dans une large mesure aux réponses au questionnaire faites par le pays évalué.

RESTREINT UE

- L'accord entre le Ministre fédéral de l'Intérieur de la République Fédérale d'Allemagne, le Ministre de l'Intérieur du Royaume de Belgique, le Ministre de la Justice du Grand-Duché de Luxembourg et le Ministre de l'Intérieur du Grand-Duché de Luxembourg concernant la mise en place et l'exploitation d'un bureau commun de coopération policière transfrontalière dans la région frontalière commune, signé à Luxembourg le 25 février 2003.
- La loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Les dispositions de cette loi nationale ne s'appliquent pas entre pays de l'Union européenne (ou de façon générale avec un pays tiers) si elles sont contraires aux dispositions prévues dans un traité en vigueur entre le Luxembourg et le pays concerné. Ce principe général de droit international est spécifiquement prévu à l'article 1^{er} de la loi du 8 août 2000, ceci pour éviter toute ambiguïté. Une autre particularité de ce texte est qu'il attribue une priorité légale à l'entraide judiciaire (art. 7).
- Loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.
- Loi du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention EUROPOL notamment pour ce qui concerne l'échange de données dans les affaires criminelles.

Les législations et directives spécifiques sont rares.

2.1.2 Les particularismes

Les principes qui régissent les échanges d'informations entre la Police Grand-Ducale dénommée par la suite "la Police" et les services de police étrangers ainsi que les organisations internationales, tels qu'ils sont décrits en détail dans le présent rapport, sont basés sur l'arsenal juridique existant.

En vue d'une réunion entre Monsieur le Procureur d'État de Luxembourg et des représentants de la Police en juillet 2000, un document avait été élaboré par le Service de Police Judiciaire (SPJ) dans lequel les principes qui régissent les échanges policiers avaient été résumés. Lors de cette réunion ces principes avaient été approuvés par le Procureur, mais n'ont pas fait l'objet de directive spécifique à l'adresse de la Police.

RESTREINT UE

Depuis juillet 2000, le document en question qui porte la référence 2000/35319/1316/JN est utilisé au sein de la Police à titre de document de référence en la matière.

Une autre référence par rapport aux échanges d'informations notamment avec EUROPOL peut être trouvée à l'article 17 (1) (c) de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Cette disposition prévoit que "les traitements de données dans des domaines du droit pénal effectués en vertu de conventions internationales,..." devront faire l'objet d'un règlement grand-ducal.

D'après la définition donnée au terme de "traitement de données" à l'article 2 (s) de la même loi, la "communication par transmission", donc l'échange, ainsi que la collecte et l'enregistrement (...) de données tombe sous son champ d'application. Actuellement un groupe de travail interministériel est en train d'élaborer ce règlement grand-ducal.

2.2 STRUCTURES

2.2.1 Les différents canaux d'échanges

Les canaux utilisés pour les échanges d'informations entre le Luxembourg et Europol sont actuellement le système « info exchange » d'EUROPOL qui consiste en une messagerie électronique sécurisée entre EUROPOL et les UNE.

Les canaux utilisés pour effectuer les échanges entre pays membres de l'Union européenne en dehors des canaux EUROPOL sont:

- Les canaux OIPC-Interpol:

Ces échanges se font en principe par le biais du système I 24/7 qui fonctionne au Luxembourg depuis septembre 2003. Il s'agit d'une communication sécurisée.

- Les échanges via le Bureau Commun de Coopération Policière respectivement le Centre de Coopération Policière et Douanière basés sur la CAS dont notamment les articles 39 et 46. Les échanges se font par messagerie électronique.

RESTREINT UE

- Les échanges bilatéraux directs.

Ces échanges peuvent se faire par:

- la remise physique d'informations lors de réunions d'échanges d'informations entre policiers,
- par fax ou téléphone,
- par courrier électronique (ordinaire).
- Le canal du Police Working Group on Terrorism (PWGT) qui est un réseau de communication crypté et spécialisé en matière de terrorisme.

En ce qui concerne les échanges entre pays de l'Union européenne il y a une forte complémentarité entre ces différents canaux.

2.2.2 L'utilisation d'EUROPOL et d'INTERPOL

Les réponses au questionnaire par le Luxembourg rappellent qu'il existe, en théorie, une différence entre l'OIPC-Interpol et EUROPOL, dans la mesure où, suivant l'article 2 de la convention, pour permettre un échange via EUROPOL, "*des indices concrets*" doivent révéler "*l'existence d'une structure ou d'une organisation criminelle et que deux États membres ou plus sont affectés par ces formes de criminalité d'une manière telle qu'au vu de l'ampleur, de la gravité et des conséquences des infractions une action commune des États membres s'impose*". De l'autre côté, l'article 2 de l'acte de constitution de l'OIPC-Interpol indique que cette organisation a pour but de promouvoir l'assistance mutuelle la plus large possible entre autorités policières.

Le Luxembourg estime toutefois que cette différence n'est pas aussi marquée en pratique, puisque dans beaucoup de cas où un échange international s'impose, les conditions plus strictes prévues par la convention EUROPOL sont remplies.

Il n'en reste pas moins que le canal majoritairement utilisé est celui d'INTERPOL. A titre d'exemple il y a eu en 2003 une vingtaine de requêtes envoyées par le Luxembourg via le canal EUROPOL contre 4497 via le canal INTERPOL.

Les autorités luxembourgeoises expliquent cette différence par les raisons suivantes:

- échanges avec des pays tiers (environ la moitié à deux tiers des échanges via OIPC-Interpol concernent des pays tiers),

RESTREINT UE

- façon de comptabiliser (pour EUROPOL, le nombre des requêtes est compté tandis que pour OIPC-Interpol le nombre de pays destinataires est relevé – ainsi un message adressé à 5 pays est compté 5 fois),
- échanges où les conditions de l'article 2 de la Convention EUROPOL ne sont pas remplies,
- raisons linguistiques,
- coutume.

La coutume ou les habitudes des enquêteurs et des autorités judiciaires sont des facteurs non négligeables dans les échanges policiers. Un des grands problèmes auquel se trouvent confrontés les pays dont les systèmes juridiques sont basés sur la procédure inquisitoire est la séparation nette entre la phase policière et la phase judiciaire de la procédure pénale.

Selon une interprétation stricte, les échanges durant la phase judiciaire ne peuvent se faire que par les outils de la coopération judiciaire (entraide judiciaire internationale et commissions rogatoires internationales).

Bien que les deux organisations en question soient des outils de la coopération policière, et que les problèmes devraient se rencontrer des deux côtés, il convient de noter que la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 précise en son article 15 – 5° que "*dans les cas où la transmission directe est admise par la présente Convention, elle (la transmission de la commission rogatoire) pourra s'effectuer par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de Police criminelle (Interpol)*".

Ce lien direct entre un outil de la coopération policière et de la coopération judiciaire, ainsi que des considérations historiques, font que l'utilisation du canal Interpol durant la phase judiciaire de la procédure continue à être mieux acceptée, y compris par les milieux judiciaires.

2.2.3 Les services compétents

Les services de police principalement compétents en matière d'enquêtes judiciaires sont le Service de Police Judiciaire (SPJ) qui est un service central et les Services de recherche et d'enquête criminelle (SREC), services régionaux qui sont au nombre de 6.

RESTREINT UE

L'article 14 de la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police détermine la répartition des compétences entre le SPJ et les SREC.

D'après la volonté du législateur, seul le SPJ devrait être compétent pour traiter la criminalité grave et organisée au niveau national ou international. Or en pratique, il n'est pas toujours possible de faire la distinction entre criminalité régionale et nationale et, pour cette raison, les SREC traitent également des affaires ayant des répercussions internationales.

Afin de préciser les tâches incombant respectivement au SPJ et aux SREC en application de l'article 14 de la loi du 31 mai 1999 précitée, un concept de police judiciaire a été élaboré dont la finalité est d'aboutir à une répartition plus claire des tâches de ces services.

Les infractions suivantes sont cependant clairement de la compétence du SPJ:
les réseaux d'immigration, la traite des êtres humains, la pornographie exploitant des enfants, le faux-monnayage, le trafic de matières radioactives et nucléaires, le terrorisme, le blanchiment d'argent.

Les compétences de police judiciaire des fonctionnaires de l'administration des douanes et accises en matière de constatation des infractions énumérées sous rubrique comportent, outre le trafic de stupéfiants, également le domaine des précurseurs de drogues ainsi que les armes chimiques.

Initialement limités aux infractions flagrantes, les pouvoirs de certains fonctionnaires de l'administration des douanes et accises (actuellement au nombre de 10) ont été étendus par l'article premier de la loi du 27 avril 2001 modifiant la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie de façon à ce qu'ils puissent désormais "*être chargés par le Procureur d'État ou le juge d'instruction de tous devoirs utiles pour compléter les enquêtes par eux commencées (...)*".

RESTREINT UE

En théorie, rien ne s'opposerait à l'utilisation des canaux OIPC-Interpol ou EUROPOL par les fonctionnaires des douanes et accises, à condition de passer par les points centraux, à savoir le BCN ou l'UNE. En pratique cependant, les canaux ne sont pas utilisés par ces fonctionnaires car les autorités judiciaires ne les chargent pas d'affaires d'envergure nationale.

La loi du 16 avril 1979 ayant pour objet la discipline dans la Force Publique, modifiée par l'article 90 de la loi du 31 mai 1999 relative à la police et l'inspection générale de la police, est applicable au sein de la Police.

Suivant l'article premier de la loi de 1979, "*les principes généraux de la discipline militaire s'appliquent à tout (...) le personnel policier du corps de la police (...)*". Le personnel policier est par conséquent soumis à un statut militaire.

Il s'agit cependant essentiellement d'un artifice administratif, dans la gestion journalière, le corps ne se distingue en rien d'un corps civil.

3. ORGANISATION INTERNE DE L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS

3.1 STRUCTURES

3.1.1 La Direction de l'Information

Au niveau de la Police, la Direction de l'Information (DI) joue un rôle clé en matière de collecte et de diffusion des informations.

La section documentation judiciaire (SDJ) de la DI tient le fichier central qui est l'archive général dans lequel se trouvent les copies de toutes les procédures qui ont été rédigées au sein de la Police. Initialement sur support papier, les informations sont actuellement archivées sur support informatique. Bien qu'il soit techniquement possible de donner accès direct à tous les policiers, ceci n'est actuellement pas possible pour des raisons légales. Un groupe de travail interministériel est cependant en train d'étudier cette question.

RESTREINT UE

La section liaison-coopération policière internationale (SLCPI) constitue le point d'arrivée et de départ de la communication OIPC-Interpol et abrite le bureau SIRENE (CAS).

La DI est également le destinataire des messages "IP" (information policière) qui sont élaborés par tous les services de police qui traitent une affaire pénale et qui sont à la base des statistiques criminelles. Sur base des "IP", la DI étudie l'évolution des chiffres de la criminalité sur base mensuelle, qui font l'objet d'une analyse lors de la réunion des chefs opérationnels (RCO) qui a lieu sur base hebdomadaire.

3.1.2 Le service de Police Judiciaire

Une autre unité importante en matière de collecte et de diffusion des informations opérationnelles est le Service de Police Judiciaire.

Dans sa qualité de UNE, le SPJ est destinataire direct des requêtes opérationnelles d'EUROPOL transmises aux différentes sections du service aux fins de traitements. Comme les échanges opérationnels effectués via les canaux OIPC-Interpol, réceptionnés par la SLCPI de la DI, sont également transmis au SPJ, le SPJ joue un rôle important en matière de coordination des deux canaux.

Notons que les demandes urgentes effectuées sur base de l'article 40 de la CAS (observations transfrontalières) sont également adressées au SPJ.

A défaut d'une structure de coordination formalisée au niveau de la direction générale de la Police pour le SPJ et les 6 SREC, le législateur a instauré un comité de coordination qui assure la coordination générale au niveau national.

Ce comité prévu par l'article 16 de la loi sur la Police "*est composé du directeur du Service de Police Judiciaire, des directeurs régionaux ainsi que des responsables nationaux et régionaux de police judiciaire. Cette coordination se fait en collaboration avec les procureurs d'État qui seront représentés audit comité soit en personne soit par un membre de leur parquet.*"

RESTREINT UE

Il ne s'agit donc pas d'une structure permanente et le comité s'est réuni 5 fois en 2001, 4 fois en 2002 et 3 fois en 2003.

Pour le premier semestre 2004, 5 réunions sont prévues.

3.2 CHOIX DU CANAL DE COMMUNICATION

3.2.1 Les canaux bilatéraux et informels

Le choix du canal est généralement décidé par l'enquêteur en charge du dossier et parfois par les autorités judiciaires quand celles-ci demandent à un enquêteur d'effectuer une vérification dans le cadre d'une procédure courante via un canal déterminé.

Au Luxembourg, les canaux bilatéraux informels et directs jouent un rôle prépondérant.

Ceci s'explique par le fait qu'un nombre très élevé d'enquêtes renferment un volet international. De ce fait, les enquêteurs sont expérimentés en matière d'entraide policière et judiciaire et disposent tous d'excellents contacts directs après quelques années de métier.

Les canaux officiels sont de ce fait souvent utilisés aux seules fins "d'officialiser" une information échangée par voie directe.

Si un canal officiel est utilisé, les enquêteurs ont tendance à privilégier OIPC-Interpol, souvent pour des raisons d'habitude, mais également du fait qu'un grand nombre de cas nécessitant l'emploi d'un canal officiel (p.ex vérification d'une personne ou d'une adresse dans un pays non limitrophe) sont des cas qui ne remplissent soit pas les conditions de l'article 2 de la Convention EUROPOL, soit nécessitent des contacts dans des pays tiers.

Par ailleurs l'aspect linguistique joue un certain rôle dans la mesure où le français, couramment parlé par les enquêteurs, est une langue officielle de l'OIPC-Interpol, tandis que la langue véhiculaire d'EUROPOL est l'anglais qui n'est pas maîtrisé avec la même facilité.

Une distinction doit bien sûr être effectuée. Le contact bilatéral direct et informel se prête à merveille dans des cas impliquant 2 ou au maximum 3 pays, et de préférence des pays limitrophes.

RESTREINT UE

Pour les contacts bilatéraux ponctuels avec des pays où un contact direct n'est pas possible, l'OIPC est souvent utilisé.

3.2.2 Les contacts multilatéraux

Lorsque plus de trois pays sont impliqués, il devient plus intéressant d'impliquer une organisation internationale (INTERPOL et EUROPOL).

Pour des cas impliquant un plus grand nombre de pays et où un suivi opérationnel s'impose, EUROPOL est le canal préféré , en raison de la présence d'officiers de liaison au siège d'Europol. De ce fait un suivi des affaires est plus facilement assuré. Ces cas sont cependant rares.

L'officier de liaison soit agit en tant que représentant du pays requérant en assurant la liaison avec les enquêteurs au niveau national, soit établit un contact direct avec un responsable dans le pays requis. Dans ce dernier cas, sous réserve des facultés linguistiques, les communications se font de préférence de façon directe tout en veillant à ce que l'officier de liaison reste informé de l'évolution du dossier.

3.2.3 L'accès aux banques de données

Chaque policier a accès direct au système SIS via son ordinateur. Sur le terrain, les vérifications se font via le centre d'intervention régional ou le centre d'intervention national.

L'accès au système I 24/7 de l'OIPC-Interpol est indirect et se fait via la SLCPI de la DI.

Les policiers ont également un accès direct au registre des personnes physiques et morales, au fichier des véhicules, au fichier des permis de conduire et au fichier des armes.

Un accès direct au fichier central n'est pour l'instant pas possible pour des raisons légales. Un groupe de travail interministériel est en train d'élaborer le règlement grand-ducal nécessaire. Pour l'instant, les accès se font de façon indirecte via le centre d'intervention national (CIN).

RESTREINT UE

Un certain nombre d'autres accès (p.ex. accès aux informations de la sécurité sociale) qui n'ont pas pu être réalisés pour des raisons légales jusqu'à présent sont à l'étude et un règlement grand-ducal devrait remédier à cette situation dans les meilleurs délais. Pour l'instant l'accès à certaines de ces informations n'est possible que via une ordonnance des autorités judiciaires.

3.2.4 Les accès à d'autres informations - réseau intranet

Un réseau "intranet" est également accessible à tout membre de la police.

Le système offre l'accès à un certain nombre d'informations tels:

- le système DOKIS (description de documents au niveau international),
- le système EUVID (informations relatives aux véhicules),
- marques de sécurité EURO,
- catalogue des infractions au code de la route,
- code d'instruction criminelle,
- code pénal,
- recueil de législation (accès aux législations entrées en vigueur depuis 1996),
- accès au système légilux (projet de lois en cours),
- ressources humaines (liste de dislocation),
- accès site Internet de la police,
- rapport divers.

Les informations sont soit mis à disposition par la direction générale de la police, auquel cas il s'agit alors d'informations spécifiques "police" et non publiques, soit il s'agit d'accès à des sites officiels disponibles sur internet.

Actuellement, ces canaux ne sont pas à 100% compatibles sur le plan technique bien qu'ils soient en grande partie accessibles via un même terminal.

RESTREINT UE

Les Autorités luxembourgeoises ne recherchent pas une compatibilité générale des systèmes, jugée par ailleurs inutile étant donné les divergences de finalité du contenu des différentes bases de données.

Cependant, il est envisagé de rapprocher davantage certains systèmes.

Ainsi, dans le cadre d'une vérification portant sur une personne, le policier ou l'opérateur doit actuellement consulter séparément les différentes sources d'informations. Dans ce contexte, il est prévu qu'à l'avenir, une consultation unique permette d'obtenir une réponse tenant compte de toutes les données contenues dans les différentes sources d'information.

Suite à une interrogation portant sur le nom d'une personne introduite dans le système, la réponse indiquera si la personne est recherchée au niveau national, dans le SIS, dans le fichier OIPC-Interpol et dès que le système d'information EUROPOL sera opérationnel, dans la base de données EUROPOL.

Il convient de noter que les différents canaux d'information sont protégés contre des intrusions externes et c'est la raison pour laquelle un accès Internet illimité n'est pas possible via les terminaux du réseau police. Tel que décrit ci-dessus, l'accès à certains sites utiles et sûrs du Gouvernement luxembourgeois est possible via le réseau intranet.

Un coupe feu existe entre le réseau propre de la police et les réseaux publics. Il est entretenu par le centre informatique de l'État, responsable pour toutes les réalisations informatiques au sein de l'administration luxembourgeoise.

4. ÉCHANGE EXTERNE D'INFORMATIONS

4.1 PROCESSUS D'ÉCHANGE DE DONNÉES

Il est impossible de fournir des chiffres fiables pour tous les flux d'informations entre les pays membres de l'UE et le Luxembourg, car les échanges directs ne sont pas comptabilisés à des fins d'exploitation statistique. Or ces échanges directs constituent une part importante du volume global des échanges.

RESTREINT UE

Les chiffres partiels disponibles montrent cependant que l'aspect quantitatif est considérable. L'aspect qualitatif est difficile à évaluer.

Lorsqu'elles émettent une demande d'information, les Autorités luxembourgeoises veillent particulièrement à fournir suffisamment d'éléments pour permettre à la partie requise d'apprecier la raison de cette demande, sans la submerger de données inutiles. Les cas où la partie requise demande un complément d'information sont dès lors plutôt rares.

Pour les demandes entrantes, les informations demandées sont généralement fournies même si une motivation spécifique fait défaut ou en cas d'absence d'informations complémentaires relatives à l'affaire en question. La confiance dans les services requérants est donc grande et seules les demandes générales non ventilées en fonction du pays requis restent parfois sans réponse.

A titre d'exemple, un pays a récemment transmis une longue liste de véhicules à identifier dans le cadre d'affaires pénales de moindre envergure, qui n'étaient pas triés en fonction du pays requis.

Les pays les plus importants dans ce contexte sont bien sûr les pays limitrophes. Parmis les pays qui ne disposent pas d'une frontière commune avec le Luxembourg, il y a lieu de citer avant tout les Pays Bas, le Royaume Uni et l'Italie et accessoirement l'Espagne et le Portugal.

Pour les pays non membres de l'Union européenne la Suisse joue un rôle prépondérant. L'article 17 (1) (c) de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel prévoit que "les traitements de données dans des domaines du droit pénal effectués en vertu de conventions internationales,..." devront faire l'objet d'un règlement grand-ducal.

D'après la définition donnée au terme de "traitement de données" à l'article 2 (s) de la même loi, la "communication par transmission", donc l'échange, ainsi que la collecte et l'enregistrement (...) de données, tombent sous son champ d'application.

RESTREINT UE

Il en résulte que toute forme d'échange d'informations reposant sur un instrument juridique international obligatoire au Luxembourg continue, et doit continuer, d'être effectuée sous le respect des dispositions générales prévues en matière de protection des données par la loi du 2 août 2002 précitée, en l'attente de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal dont l'élaboration est d'ailleurs sur le point d'être achevée à la suite de la mise sur pied d'un groupe de travail interministériel.

Depuis le 17 mars 2003, il existe le Bureau Commun de la Coopération Policière (BCCP) avec la Belgique et l'Allemagne, ainsi que depuis octobre 2001 le Centre de Coopération Policière et Douanière (CCPD) avec la France.

Les deux structures sont basées sur deux accords intergouvernementaux différents, à savoir un accord entre le Luxembourg, l'Allemagne et la Belgique pour le BCCP, et un deuxième entre le Luxembourg et la France pour le CCPD. Elles sont regroupées sous un même toit et fonctionnent de fait comme une seule unité.

Les structures ont pour but "de renforcer la coopération policière et douanière entre autre par l'échange direct d'informations policières (non judiciaires) selon l'article 39 de la Convention d'application de l'accord de Schengen" entre le Luxembourg et les régions frontalières des pays limitrophes.

Europol n'est pas directement associé à ces structures. La raison en est que le BCCP/CCPD n'est pas destiné à la lutte contre la grande criminalité organisée internationale mais plutôt pour lutter contre la petite et moyenne criminalité régionale.

Néanmoins un échange régulier entre le BCCP/CCPD et le bureau du SPJ qui traite également les requêtes EUROPOL et INTERPOL a lieu.

4.2 PROPRIÉTÉ DES INFORMATIONS

Ces difficultés sont bien réelles et sont probablement la cause principale des problèmes parfois rencontrés en matière des échanges internationaux.

RESTREINT UE

Le Luxembourg opère une séparation assez nette entre les échanges policiers et l'entraide judiciaire. En principe les échanges policiers au Luxembourg ne peuvent se faire que pendant la phase de l'enquête préliminaire lors de laquelle la police dispose de compétences propres, bien que très limitées.

S'il est généralement admis que ces canaux peuvent être utilisés lors de la phase judiciaire, au cas par cas, une autorisation spécifique est nécessaire de la part de l'autorité judiciaire compétente.

Ce principe, qui fait partie de la culture juridique du pays, est parfaitement cohérent avec l'ensemble des textes nationaux réglementant la procédure judiciaire, il reste cependant généralement incompris de la part de représentants de pays membres dont le système judiciaire est basé sur le droit anglo-saxon.

Par ailleurs certains pays membres dont le système juridique a les mêmes racines que le système luxembourgeois ont pris des mesures pour limiter les effets de cette séparation.

En matière de coopération policière, certains retards peuvent être constatés aussi bien pour les requêtes adressées à la police luxembourgeoise que pour celles qui en émanent. Bien que les services de police s'efforcent de donner une certaine priorité aux échanges internationaux, il a été constaté que ces retards sont principalement dus à des questions de ressources humaines.

Dans ce contexte, la réorganisation et le renforcement des effectifs de la police, entamés suite à la réforme de la police par la loi du 31 mai 1999, ont été poursuivis sur base d'une politique pluriannuelle du Gouvernement par un nombre important de nouveaux engagements en vue d'atteindre l'effectif légal maximal autorisé par la loi qui est actuellement de 1.573 policiers.

Ainsi, pour la seule année 2003, les effectifs de la police grand-ducale ont été renforcés notamment par l'engagement de neuf nouveaux fonctionnaires dans le cadre supérieur, 68 fonctionnaires dans le cadre des inspecteurs, ainsi que 57 nouvelles admissions à l'Ecole de Police ; trois nouveaux commissaires ont été affectés au SPJ pendant cette année.

RESTREINT UE

5. ÉCHANGE D'INFORMATIONS ENTRE ÉTATS MEMBRES ET EUROPOL

5.1 DÉFINITION DES NOTIONS D'INFORMATION ET DE RENSEIGNEMENT, UNITÉ NATIONALE EUROPOL

Il n'existe pas de définition légale ni pour le terme « information » ni pour le terme « renseignement ».

La signification attribuée à ces termes est celle de la pratique policière courante, l'information se confond avec la donnée brute, non traitée, tandis qu'un renseignement correspond à un ensemble d'éléments, dont des informations, qui permettent de tirer des conclusions ou des enseignements.

Une note publiée en janvier 1991 à la Gendarmerie, donc avant la fusion des deux corps de police dans la Police Grand-Ducale actuelle, est toujours d'application. Dans cette note, la mission de renseignement, essentiellement dans le cadre de la police administrative, est décrite. Une mise à jour de la note en question a été effectuée mais n'a pas encore été publiée.

Il y a lieu de mentionner que les dispositions légales contenues dans cette note ont été abrogés par l'article 81 de la loi sur la Police. Actuellement les missions de renseignement trouvent leur fondement légal dans la loi sur la Police, dont notamment l'article 34 pour le renseignement dans le cadre des missions de police judiciaire. En matière judiciaire, une classification proprement dite n'existe pas. Une information peut ou ne peut pas être transmise.

Dans le cadre de la gestion d'informations au sein de la police, les systèmes de classification classiques (diffusion restreinte, confidentiel, secret, très secret) sont parfois utilisés à propos d'informations obtenues en matière de police administrative.

En cas de non-respect, et indépendamment de la classification retenue, la sanction encourue ne peut être qu'une "simple" violation du secret professionnel. La classification n'a par conséquent que peu de sens et est principalement destinée à une sensibilisation à la question afin d'assurer la confidentialité au niveau de la police même. Les autorités du Luxembourg n'ont pas connaissance qu'une des exceptions de l'article 4 de la Convention EUROPOL ait jamais été invoquée par le Luxembourg. Le problème à la base de la transmission de certaines informations n'est pas l'article 4 de la convention EUROPOL, mais la phase procédurale lors de laquelle l'information est obtenue.

RESTREINT UE

Les cas de figure énoncés au niveau de l'article 4 ne devraient jamais s'opposer à un échange d'informations.

Concernant les transmissions d'informations à EUROPOL, il faut distinguer les cas suivant:

- La transmission spontanée d'informations à EUROPOL constitue l'exception. Il n'est toujours pas dans les mœurs de la majorité des enquêteurs de partager une information si ce partage ne lui est a priori pas utile. Pour cette raison, les responsables de la Police sont en train de réfléchir sur un système de transmission systématique à assurer par la DI. Un tel système présuppose la mise à disposition du dossier d'enquête à la DI, ce qui situera la phase de transmission obligatoirement en fin d'enquête.
- En ce qui concerne les informations échangées dans le contexte d'un AWF, l'échange d'information se fait suite à la diffusion du document de collecte par EUROPOL. En principe il est tenu compte de toutes les informations disponibles à cet instant, indépendamment du stade d'avancement des enquêtes, ceci sous réserve de l'autorisation des autorités judiciaires concernées.
- Les informations obtenues dans le cadre de l'exécution d'une commission rogatoire internationale au Luxembourg ne sont en règle générale pas transmises à EUROPOL. D'une part le Luxembourg estime qu'il appartient au pays requérant de transmettre ces informations s'il désire le faire, et d'autre part, l'article 9 de la loi du 8 août 2000, qui prévoit que "les documents saisis ne peuvent être portés à la connaissance de la partie requérante, avant qu'il n'ait été satisfait aux exigences de la procédure prévue au présent article", constitue un obstacle légal à cette transmission. Ces exigences dont il est question sont notamment la décision de transmission partielle ou non au pays requérant à prendre par la chambre du conseil du tribunal compétent. Pour l'instant, les conditions générales d'application ne sont pas encore définies. Elles feront à l'avenir soit partie du règlement grand-ducal à prendre sur base de l'article 17 de la LPD qui devra se prononcer sur la finalité des traitements en question, soit seront fixées par la Direction Générale de la police dans l'hypothèse où le règlement grand-ducal mentionné ne fixera qu'un cadre général.

Une option possible serait de transmettre au moins toutes les informations relatives à des affaires qui seront considérées dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel sur la criminalité organisée au niveau de l'Union européenne (OCR).

RESTREINT UE

5.2 UNITÉ NATIONALE EUROPOL

L'UNE luxembourgeoise ne constitue pas une unité déterminée située physiquement à un endroit bien précis, mais plutôt à un ensemble de fonctions assurées par différents services de la Police.

Ainsi le volet opérationnel est assuré par la direction du SPJ qui transmet les demandes aux différentes sections compétentes. Ceci signifie qu'au niveau du SPJ, il n'existe pas non plus de structure spécifique qui traite ces demandes, mais les tâches sont assurées par les enquêteurs ou les membres de la direction, ceci en fonction de la nature de la demande.

Les questions de principe ou de politique générale sont traitées au niveau du département relations internationales de la Direction générale de la Police dont les membres ont également d'autres fonctions.

Finalement le volet technique et informatique est assuré par la DI.

L'UNE se situe au niveau de la Direction Générale de la Police pour les questions de politique générale et au niveau de la Direction du SPJ pour les questions d'ordre opérationnel. Le Directeur du SPJ assure la fonction de HENU. Une localisation physique unique, bien circonscrite, n'existe pas au niveau de la Police luxembourgeoise.

Le but de cette organisation consiste à côté de considérations en matière de ressources humaines principalement à rassembler des synergies. Ainsi, le Service des relations extérieures de la Direction Générale assure cette fonction pour toutes les organisations de police internationales.

De même au niveau opérationnel assuré par le SPJ, le personnel qui traite les requêtes EUROPOL traite également celles qui proviennent par le canal OIPC-Interpol tout comme la majorité des requêtes SCHENGEN.

Comme la UNE - volet opérationnel - fait partie du SPJ, les recherches sont assurées par son propre personnel et elle n'est donc pas obligée à passer par d'autres services.

RESTREINT UE

5.3 UTILISATION DE L'INFORMATION ET CAPACITÉ D'ANALYSE D'EUROPOL

Initialement le Luxembourg participait à un grand nombre de fichiers de travail, notamment des fichiers où l'objet ne correspondait pas à une priorité au niveau national. Cette approche était motivée par la volonté délibérée d'utiliser ce nouveau moyen offert dans le cadre de la lutte contre la criminalité transnationale, et de permettre à des tiers d'utiliser les informations injectées dans le système par le Luxembourg. Ayant constaté que cette approche était trop coûteuse en ressources humaines, le Luxembourg a modifié sa politique, et ne participe plus actuellement qu'aux fichiers AWF dont l'objet clairement identifié correspond à une priorité dans la lutte contre la criminalité au niveau national.

Une solution pourrait être la mise à disposition des informations nationales à EUROPOL (EIS) afin de permettre leur inclusion aux AWF par ce chemin. Pour ces mêmes raisons de ressources humaines limitées, il serait fort improbable de considérer l'extraction d'informations d'un fichier qui ne présente pas d'intérêt particulier. Les services nationaux du Grand Duché n'ont pas besoin de tous les fichiers AWF existants. En effet, certains phénomènes criminels sont presque inexistant au Luxembourg, tandis que d'autres ne constituent pas une priorité.

Le Luxembourg estime par ailleurs, que les fichiers de travail existants à des fins d'analyse auxquels il participe sont d'une utilité variable.

5.4 PERCEPTION DE L'INTÉRÊT D'EUROPOL

5.4.1 Analyse des travaux produits par EUROPOL

D'une façon tout à fait générale, les Autorités luxembourgeoises estiment que le rôle principal d'EUROPOL devrait être l'appui aux pays membres. Elles trouvent primordial que l'on aboutisse pas à l'effet inverse, à savoir bloquer davantage de ressources que de produire des effets bénéfiques.

RESTREINT UE

En ce qui concerne les travaux réalisés par EUROPOL, le Luxembourg fait la distinction entre les rapports généraux, les AWF et l'échange d'informations, en formulant les commentaires suivants:

- Les rapports élaborés par EUROPOL sont généralement informatifs bien que leur fiabilité soit quelquefois douteuse du fait que les analystes utilisent à la fois des informations concrètes et des informations non confirmées notamment puisées dans des sources ouvertes.
- Les rapports présentent généralement peu d'intérêt direct pour les policiers dans le cadre des enquêtes proprement dites. Certes ils peuvent avoir un intérêt général pour comprendre un phénomène criminel dans sa globalité, mais compte tenu de la faible fiabilité des informations une utilisation réservée de leur contenu est souvent la conséquence.

Dans le contexte des rapports, il y a lieu de mentionner le projet EUVID¹ dont l'utilité est incontestée de la part des enquêteurs concernés qui se félicitent notamment des mises à jours régulières et de la disponibilité des informations dans plusieurs langues.

- Pour les AWF, qui constituent une autre facette importante d'EUROPOL, le même problème d'utilisation fréquente d'informations concrètes et d'informations non confirmées puisées dans des sources ouvertes a été constaté.

Ces activités, en plus de l'échange d'information constituent selon le Luxembourg les travaux essentiels d'EUROPOL pour les pays membres.

Un travail supplémentaire réalisé par EUROPOL au profit indirect des pays membres est la participation de ses représentants à des réunions de travail, notamment aux groupes de travail du Conseil de l'Union européenne, où l'expertise technique est fort utile dans le contexte de la réalisation de projets de nature différente.

¹ E.U. Vehicle Identification data base (produit d'EUROPOL).

RESTREINT UE

5.4.2 Qualité des analyses des fichiers AWF

En ce qui concerne les AWF, le Luxembourg juge le résultat également plutôt décevant, pour diverses raisons. Dans certains cas, des relations établies entre plusieurs éléments de l'analyse sont considérées comme douteuses puisqu'elles reposent sur des liens purement spéculatifs. Même s'il s'agit de cas isolés, de telles pratiques sont très dangereuses puisqu'elles mettent en doute la valeur générale des analyses. Dans d'autres cas les enquêteurs en charge des dossiers ont fait état de développements sans intérêt.

Un autre aspect important pour évaluer le résultat des analyses est l'utilisation de celles-ci au niveau national.

5.4.3 Bilan des échanges d'information

Les résultats de l'échange d'informations sont assez difficiles à évaluer.

Les délais de réponse sont jugés souvent assez longs. Ceci vaut pour les réponses aux demandes où le Luxembourg intervient comme pays requérant tout comme pour celles où une réponse est sollicité de la part du Luxembourg.

Bien que les services de police s'efforcent de répondre rapidement aux requêtes adressées via EUROPOL, il n'est pas toujours possible de le faire dans des délais courts et cette explication vaut probablement aussi pour les services de police étrangers.

Il arrive aussi que le pays requis demande un complément d'information avant de fournir une réponse. Soit ce complément d'information ne peut être fourni car non disponible, soit il rallonge le temps de réponse.

Bien que le droit de pays membres de demander un complément d'information ne soit nullement contesté, les Autorités luxembourgeoises constatent que cette pratique se rencontre essentiellement dans le cadre des échanges via EUROPOL.

Finalement, la nature des informations qui peuvent être échangées via les canaux policiers est jugée plutôt limitée, ce qui diminue également la valeur du résultat de ces échanges.

RESTREINT UE

5.4.4 Pistes pour la mise en valeur des travaux d'EUROPOL

Les Autorités luxembourgeoises estiment que plusieurs pistes devraient être explorées pour mettre en valeur les travaux EUROPOL :

Puisqu'on relève des divergences entre les pays dont le droit pénal repose sur la procédure inquisitoire et ceux dont le droit repose sur la procédure accusatoire il serait utile de rapprocher davantage les deux systèmes, notamment par l'élaboration de mesures législatives spécifiques pour combler les lacunes inhérentes aux systèmes mêmes, notamment dans le cadre des possibilités d'échanges en matière de coopération policière.

Surtout pour certains pays de l'Union européenne, il serait utile de fixer des priorités au niveau international et de ne pas développer des activités dans un trop grand nombre de matières, ou bien envisager que ces pays ne participent pas ou ne participent que d'une façon limitée.

Les Autorités luxembourgeoises suggèrent la mise à disposition pour les missions d'EUROPOL d'un nombre limité de fonctionnaires de police dans tous les pays membres de l'Union européenne. Ces fonctionnaires ne seraient pas chargés d'affaires nationales, et leurs capacités d'enquête pourraient donc être utilisées pour assurer le suivi des résultats obtenus par EUROPOL.

Les policiers de ces "pools d'enquête" pourraient également être ceux qui participeront aux équipes d'enquêtes mixtes en cas de besoin.

Ainsi, le manque de ressources humaines ne pourrait plus être invoqué pour s'affranchir de l'absence de résultats, et une évaluation réelle des coûts par rapport au résultat pourrait être faite.

EUROPOL n'apporte, du point de vue du Luxembourg, que peu de valeur ajoutée dans les affaires auxquelles le Luxembourg a participé. Certes des valeurs ajoutées peuvent être trouvées, mais elles ne semblent généralement pas en rapport avec les coûts. Ainsi dans le cadre des AWF, des policiers signalent comme points positifs les contacts noués avec leurs homologues dans d'autres pays membres de l'Union européenne.

RESTREINT UE

D'une façon générale, les Autorités luxembourgeoises regrettent que la participation d'EUROPOL engendre souvent une dynamique propre de la part de cette institution, et que, de ce fait, le soutien évolue rapidement vers la nécessité d'effectuer des travaux complémentaires. Les informations transmises à EUROPOL étant généralement des informations brutes, leur valeur qualitative est forcément limitée, et l'utilité dépend de ce que le destinataire est capable d'en tirer.

Jusqu'à présent, le Luxembourg n'a pas encore envoyé d'analyses criminelles complètes à EUROPOL. Ceci pourrait cependant être d'une grande utilité dans la mesure où cette analyse permettrait de compléter des informations disponibles au niveau d'EUROPOL. Cette démarche pourrait être certainement envisagée à l'avenir.

Quant à la valeur de l'information en provenance d'EUROPOL, le Luxembourg opère une distinction entre la fiabilité et l'utilité. En effet bien que des indices précis mettent en exergue le manque de fiabilité des informations, certaines conclusions tirées dans le contexte d'AWF ont néanmoins suscité des réflexions positives.

6. ÉVALUATION PAR L'ÉQUIPE D'EXPERTS

6.1 INTRODUCTION

6.1.1 L'évaluation du Luxembourg s'est déroulée du 11 au 13 mai 2004. Avant tout commentaire général, il apparaît important de situer cette évaluation dans son contexte général. En effet le Grand Duché du Luxembourg présente des caractéristiques particulières du fait de la taille de son territoire et de son environnement de très grande proximité avec ses trois voisins les plus proches: l'Allemagne, la Belgique et la France. Avec une superficie de 2586 km² le Luxembourg est le plus petit territoire de l'U.E. Par ailleurs sa population totale de 441 300 habitants (dont 81 800 dans la seule ville de Luxembourg) doivent être des chiffres toujours contenus en arrière plan de toute réflexion quant à la coopération policière. Deux chiffres méritent d'être soulignés pour replacer le Grand Duché dans sa position stratégique et internationale. Avec 164 700 étrangers résidants au Grand Duché cette population représente plus de 37% de l'ensemble de la population¹.

¹ Seuls 21 300 d'entre eux ne sont pas des ressortissants européens.

RESTREINT UE

Enfin avec 916 institutions de crédits et d'assurances dont 200 établissements bancaires et 25 succursales d'établissements bancaires de plus 25 nationalités différentes, la vocation financière et sa délinquance associée démontre, si besoin était, l'importance du rôle de la Justice et de la Police luxembourgeoises dans la coopération internationale. Si l'on ajoute qu'avec 900,2 milliards d'Euros en juillet 2001 le Luxembourg se plaçait à la quatrième place pour la gestion des actifs de par le monde et à la première place en Europe¹ il conviendra toujours de garder ces chiffres en mémoire, par exemple, dans les références à la lutte contre le risque de blanchiment d'argent.

6.1.2 Tout au long de l'évaluation les représentants tant du Gouvernement, que ceux des services de Justice, police ou douanes ont en permanence facilité la tâche des évaluateurs. Il est important également de rappeler que le Grand Duché a procédé par le passé à une réforme très importante qui a abouti en 1999 à la création d'un corps commun de police après avoir connu, comme certains autres pays de l'UE , le connaissent encore, une dichotomie dans les corps de police entre notamment le corps de police et celui de la Gendarmerie. En ce sens il peut être affirmé que le Luxembourg n'a pas négligé son esprit de réforme dans le passé pas plus que ses projets en la matière pour l'avenir.

6.1.3 Néanmoins toute perspective de changement sur ce territoire doit être à nouveau mise en perspective avec ses propres contraintes humaines. Ainsi avec un corps de policier de 1489 personnes dont 56 cadres supérieurs²et une administration des douanes et accises de 460 membres, les responsables doivent aussi assumer des choix qui tiennent compte d'une certaine notion de coût/avantage.

Compte tenu des nouveaux projets en cours, des résultats quelquefois mitigés obtenus avec la mise en place de nouvelles procédures, ce rapport d'experts a aussi l'ambition de tracer des pistes qui devraient permettre aux autorités luxembourgeoises d'améliorer encore leurs performances mais aussi de favoriser la coopération internationale qui demeure pour l'essentiel fondamentalement ancrée dans la notion quasi exclusive de relations bilatérales.

¹ Source STATEC et ABBL.

² Soit toutefois 1 policier pour 330 habitants, chiffre qui se situe dans une moyenne européenne.

RESTREINT UE

6.2 OBSERVATIONS GÉNÉRALES ET STRUCTURES

6.2.1 A la suite des conclusions de la première évaluation¹ il existe désormais une loi nationale qui régit l'entraide judiciaire. Depuis son entrée en vigueur il y a eu semble-t-il une nette amélioration de la coopération en matière d'entraide judiciaire. De plus, le Luxembourg a ratifié le protocole du 17 mars 1978 à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et accorde ainsi l'entraide judiciaire en matière fiscale à condition que les faits de l'espèce correspondent à la définition de l'escroquerie fiscale telle que prévue par le droit luxembourgeois.

Les experts reviendront plus en détail sur ce point. Néanmoins, que ce soit dans le cas de l'entraide judiciaire en matière pénale ou que ce soit dans le cadre de la coopération judiciaire traditionnelle, force est de constater que la plupart des demandes transitent systématiquement vers le Parquet général. La seconde remarque tient aux fichiers informatisés à la disposition des services répressifs et de lutte contre la fraude.

Conformément à la loi luxembourgeoise du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le système d'informations de la Police Grand-Ducal doit encore faire l'objet d'une autorisation par voie réglementaire (article 17, § 2). Les responsables des services de police et de l'administration des douanes et accises souhaitent que ce règlement grand-ducal couvre tant le volet de gestion de l'information tant sur le plan national que sur le plan de la coopération policière internationale afin de combler l'actuel vide juridique en la matière.

Toutefois, l'élaboration de ce projet de règlement fait encore l'objet de discussions entre les membres d'un groupe de travail interministériel et ceux de la commission *ad hoc* de protection des données instituée à l'article 17, § 2 de la loi précitée du 2 août 2002. Il y a donc un vide juridique sur ce point.

¹ Ref : Rapport d'évaluation du Luxembourg concernant l'entraide judiciaire du 15/02/1999 doc N° 5932/99 CRIMORG 21.

RESTREINT UE

Les représentants de la police reconnaissent également l'existence d'un grand nombre de fichiers manuels utilisés en matière criminelle, plus ou moins centralisés, et dont la gestion demeure toujours aisée du fait du petit nombre d'infractions commises.

En outre, si le système d'information évoqué plus haut organise une certaine centralisation opérationnelle de l'information, il n'a jamais été décidé d'inventorier tous les fichiers policiers manuels ou automatisés qui préexistaient à la mise en place de la nouvelle police et qui sont probablement encore utilisés depuis. Il n'est pas certain que le règlement grand-ducal, actuellement en cours de préparation, couvre ces traitements anciens.

6.2.2 Cependant l'application de la loi sur la protection des personnes et le traitement des données à caractère personnel devrait mettre fin à l'existence non validée de fichiers de police¹. Cette même loi a institué deux Commissions nationales de la protection des données mise en place depuis seulement quelques mois, dont une dédiée au traitement créés aux fins de sécurité publique. Son responsable a insisté sur l'article 16 de cette nouvelle loi qui prévoit, sous certaines conditions, la possibilité à l'avenir d'interconnecter certaines données.

Cette interconnexion devra permettre d'atteindre des objectifs légaux ou statutaires présentant un intérêt légitime pour les responsables de traitement et ne pas entraîner notamment des discriminations ou de réductions de droits. Cette loi, et plus particulièrement son article 16, sont très novateurs dans les possibilités qu'ils pourront offrir comme perspective nouvelle pour les services de lutte contre la criminalité transfrontalière internationale. Malheureusement du fait de la concentration de cette lutte dans les mains quasi exclusives du service de la Police judiciaire cette possibilité nouvelle législative d'interconnexion de certains fichiers ne pourra prendre pleinement son sens que lorsqu'un minimum de partage d'informations pourra être engagé par exemple entre les services de la douane et ceux de la police. De la même manière, le rapport le développera plus en détail ci-dessous, il conviendra probablement d'améliorer les communications informatisées et l'échange de renseignements entre les circonscriptions régionales et les services de la direction de la police judiciaire (SPJ).

¹ Loi du 2 août 2002 relative à la protection des données des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.(In Memorial AN° 91 du 13 août 2002.)

RESTREINT UE

6.2.3 De plus la très grande étanchéité entre service de police judiciaire et service des douanes demeure sans conteste un handicap en matière de traitement de l'information et ce point figurait déjà dans les observations du second round d'évaluation¹ qui concernait pourtant seulement le trafic de drogue pour lequel la douane dispose d'un certain nombre de compétences avec la police judiciaire. En dernier point d'introduction il y a lieu de souligner l'organisation particulière de l'unité nationale EUROPOL. En effet la UNE se situe au niveau de la Direction générale de la police pour les questions de politique générale et au niveau de la direction du SPJ pour les questions d'ordre opérationnel. Il n'existe donc pas de localisation physique unique qui permette aux interlocuteurs extérieurs de pouvoir clairement identifier les services en charges des affaires EUROPOL². En revanche la proximité des pays voisins du Luxembourg et le développement constant des échanges intra communautaires ont favorisé le développement des échanges bilatéraux. Cet état de fait s'est développé par deux accords juridiques liant d'une part le Luxembourg à la France (accord du 15 octobre 2001) et d'autre part les Gouvernements de l'Allemagne et du Royaume de Belgique (accord du 25 février 2003).

6.3 ORGANISATION INTERNE DE L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS

6.3.1 Depuis environ une quarantaine d'années, c'est à dire de 1952 à 1992, il y a eu un rapprochement constant entre les services de police et ceux de la Gendarmerie. En 1981 il a été créé un réseau intégré des forces de l'ordre, c'est à dire en fait la création d'un réseau commun de communication entre la police et la Gendarmerie. Dès 1993 un débat parlementaire s'est instauré pour la création d'un corps commun de police. Le 31 mai 1999 une loi a été votée pour instaurer un corps de police unique. Il convient de souligner que l'ensemble du personnel policier conserve un statut militaire et que le ministère de la Justice exerce l'autorité sur l'ensemble des activités de police judiciaire. Le territoire du Grand Duché est subdivisé en six circonscriptions régionales de police qui ont leur siège à CAPELLEN, DIEKIRCH, ESCH sur ALZETTE, GREVENMACHER, MERSCH et LUXEMBOURG ville avec respectivement 65, 120, 244, 112, 75 et 282 fonctionnaires encadrés pour chaque circonscription par un directeur régional.

¹ Doc. 7916/01 COR 1 (en) CRIMORG 42 du 20 avril 2001.

² Recommandation 1 du plan d'action de 1997 du groupe de Haut Niveau.

RESTREINT UE

6.3.2 Les experts estiment important de souligner que tous les policiers ont pour mission la recherche du renseignement et qu'ils disposent également tous d'un minimum de compétence au titre de leurs activités de police judiciaire. Depuis bientôt une année, les responsables de la direction de la police ont systématisé l'utilisation des pratiques de la police technique et scientifique (P.T.S.). Cela signifie par exemple que même une affaire considérée comme de moindre importance fait l'objet d'un traitement P.T.S. Toutes les informations recueillies sont traitées informatiquement et sont diffusées sur une base centrale. Cette base est accessible par l'ensemble des unités territoriales. Il s'agit en fait d'une messagerie d'information policière. Actuellement les unités territoriales n'ont pas accès aux bases de données nationales gérées par la DI. Cependant des études sont en cours pour la création de fichiers index qui pourraient être accessibles par l'ensemble des directions régionales et unités locales. En effet le système actuel ne permet pas à ces mêmes unités de connaître les enquêtes en cours. Pour pallier cette déficience dans les systèmes de communication des réunions hebdomadaires entre les 3 directeurs généraux, les 6 directeurs centraux et les 6 directeurs régionaux sont organisées afin d'échanger verbalement les informations nécessaires notamment sur les enquêtes en cours. Adossé à ces réunions hebdomadaires un système empirique d'échanges quotidiens d'informations entre services a été mis au point.

Cependant ce système montre lui même ses propres limites puisqu'il ne permet pas aux policiers de connaître l'existence éventuelle d'une enquête en cours par exemple sur un même sujet ou un même individu dans une autre partie du territoire ou par un service spécialisé. Cette lacune est due principalement au fait que les échanges d'informations actuelles ne sont pas construits à partir d'un système intelligent capable de faire automatiquement des rapprochements entre affaires liés à des services différents. Les Autorités luxembourgeoises ont indiqué que des discussions étaient en cours pour réfléchir à l'élaboration d'une future loi qui devrait permettre à l'avenir de créer un fichier index au profit des différents services de police qui leur permettrait de réaliser des liens informatiques pour éviter ainsi toute erreur et/ou toute duplication dans le travail quotidien. Comme pour anticiper ces futurs travaux législatifs, les experts ont eu confirmation que les actuelles bases de données détenues par le SPJ sont actuellement bâties sur une structure compatible entre elles dans le but ultérieur, si la nouvelle loi l'autorisait, de faire des interconnexions entre les différents fichiers de police existants. Aujourd'hui, comme il a été déjà rappelé précédemment, les bases informatiques existantes ne sont pas interconnectables.

RESTREINT UE

6.3.3 Si tous les projets ci-dessus présentés vont dans le sens d'une réelle amélioration de la communication en interne, les experts entendent souligner l'extrême importance et urgence à mettre sur pied dans des délais raisonnables au minimum la création d'un système informatique index qui puisse avoir au minimum un double objectif. Le premier pour s'assurer de l'existence ou non d'enquêtes en cours par d'autres services que le service interrogateur le second pour permettre au service compétent, ou en charge d'une affaire, de connaître, par la simple consultation de l'index, le service ou l'agent intéressé par une affaire ou des faits particuliers. L'existence de ce type de logiciel intelligent faciliterait la tâche au quotidien des différents services mais aussi permettrait d'ajouter une forte valeur aux réunions hebdomadaires des directeurs régionaux en leur fournissant l'existence de liens d'enquêtes avant même de se réunir. Les autorités luxembourgeoises ont informé l'équipe d'évaluateurs qu'un outil informatique index est actuellement projeté au niveau du SPJ pour l'année 2005 et devrait rapidement pouvoir être élargi aux autres unités de police.

6.3.4 A noter qu'en l'absence d'un système plus performant, les services de police ont accès sur leur terminaux à la base de donnée INGEPOL. Ce système contient un certain nombre de bases documentaires mais aussi permet, sous forme d'index, de pouvoir faire des liens par exemple entre une personne et un véhicule volé. Les experts ont pu par ailleurs observer que les policiers avaient accès à la base de données EUVID gérée par EUROPOL. L'ensemble des policiers ont également accès à une série d'informations quotidienne qui circule à partir du réseau INTRANET de la police Grand Ducal.

6.3.5 Compte tenu de la très grande activité économique liée au secteur bancaire, les experts se sont intéressés à la cellule CRF de lutte contre le blanchiment. Cette cellule fonctionne avec deux compétences complémentaires: une compétence administrative de renseignement financier et une compétence directement liée à son autorité judiciaire. Trois missions principales lui reviennent:

- lutte contre le blanchiment. A ce titre la cellule reçoit de plus en plus de déclaration de soupçons des professionnels concernés¹,
- mise à disposition des CRF des autorités étrangères,
- initiative de décider de bloquer des avoirs sans limite dans le temps².

¹ 150 en 2000, 600 en 2002 et 830 en 2003.

² Ce non délai pourrait être prochainement ramené à trois mois pour éviter d'éventuels abus.

RESTREINT UE

Actuellement le CRF est composé d'un magistrat de deux substituts à mi-temps et d'un analyste financier. La cellule est secondée par 5 policiers de la police judiciaire. Les experts ont été informés que ces policiers ne travaillent pas sous le même toit que la cellule elle-même et les policiers en appui ne sont pas affectés à plein temps à cet emploi mais au fil des affaires retenues par les magistrats du CRF.¹ A l'heure actuelle les professionnels attendent la nouvelle législation sur le blanchiment consécutif à la seconde directive européenne en la matière.² L'une des difficultés observées est celle de la non spécialité de la cellule CRF. Ainsi les agents du CRF peuvent se saisir également d'affaires ou de faits découverts à l'occasion des faits de blanchiments comme par exemple le non respect des obligations professionnelles du secteur bancaire ou de la finance. Une loi d'août 2003 prévoit également que le financement du terrorisme est devenue une infraction primaire. De même la fraude aux intérêts financiers de l'U.E. va être prochainement ajoutée aux compétences de la CRF.

6.3.6 Face aux difficultés éprouvées par cette cellule, et à la suite des remarques formulées par le FMI, et reprises dans le rapport annuel d'activité de la CRF³, le Luxembourg a décidé de réorganiser cette structure dans le sens de la spécialisation et de sa professionnalisation tout en la maintenant rattachée au Parquet. La nouvelle loi sur la police a prévu également la base légale qui autorise formellement les services de la police judiciaire à aider la CRF. Mais toutes ces améliorations non négligeables semblent encore insuffisantes au regard des crimes économiques potentiels sur le territoire du Grand Duché. Ainsi selon les informations fournies par le responsable de la cellule, pour l'année 2003, 264 affaires ont été traitées par un effectif de 4 à 5 personnes. Cet effectif est notablement insuffisant et un renforcement de l'équipe permanente CRF semble indispensable lorsque l'on sait que cet effectif doit traiter les affaires d'entraide internationale, le recyclage de l'argent sale et d'autres malversations⁴.

De la même manière une réflexion pourrait être engagées par les différents ministères concernés pour examiner la possibilité d'affecter à temps plein, et sous le même toit, les fonctionnaires de police spécialisés pour favoriser un rapprochement de spécialistes magistrats et policiers pour lutter encore plus efficacement contre cette criminalité particulière.

¹ En 2004 une vingtaine d'affaires sont en cours d'instruction.

² Directive du Conseil du 10 juin 2001 modifiant la directive 91/308/EEC.

³ Cellule de renseignement financier FIU-LUX-rapport d'activité pour 2001 et 2002.

⁴ Selon le responsable de la cellule l'ensemble de ces activités portent sur des montants frauduleux avoisinant 600 millions d'Euros.

RESTREINT UE

6.3.7 Concernant l'accès aux fichiers détenu par la CRF, il demeure limité aux services de police compétents en tant qu'auxiliaire des services judiciaires. Cela signifie que les autres services de police judiciaire n'ont pas possibilité d'accès directs ni surtout la capacité de pouvoir faire des rapprochements avec d'autres domaines d'enquêtes. Les experts considèrent nécessaire que des travaux soient menés afin que d'une part l'accès aux bases de données du CRF puisse se réaliser en ligne informatique avec le département criminalité organisée du SPJ et qu'un système informatisé entre les différentes sections du SPJ puisse faire des rapprochements entre leurs affaires et celles traitées par les fonctionnaires spécialisés du CRF. A noter encore que la CRF sera renforcé par des effectifs nouveaux à partir du 1^{er} janvier 2005.

Finalement, les autorités luxembourgeoises ont tenu à préciser que les magistrats de la CRF traitent uniquement les affaires d'entraide internationale dans la mesure où ces affaires visent des faits de blanchiment, les autres affaires d'entraide internationale sont traitées par d'autres magistrats.

6.3.8 Pour ce qui concerne l'administration des Douanes force a été d'observer une faible implication des services dans leurs rôles dans lutte contre la criminalité. Les autorités luxembourgeoises considèrent que la mission principale de cette administration se situe sur le plan fiscal et que les canaux douaniers sont utilisés pour la coopération et l'échange d'informations avec les autres Etats membres et avec la Commission en application du Règlement 515/97/CE, de la Convention Naples II, ainsi que de la Convention établie sur la base de l'article K.3 TUE sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (Système d'information des douanes). Il est vrai qu'avec sept divisions administratives le service des douanes est surtout concerné, en matière de criminalité organisée, par les drogues et les précurseurs de drogue et les armes chimiques. D'une manière générale les Douanes n'ont pas d'accès direct ou indirect avec les services de police. Ce service a cependant des contacts informels à l'aéroport de la ville du Luxembourg avec les agents en charge du renseignement. En matière de drogue la Douane n'est directement compétente le plus souvent que dans le cadre du flagrant délit. Dans cette hypothèse les procès verbaux sont naturellement adressés au Parquet. Pour tous les autres cas il reviendra toujours au Parquet de décider ou non d'attribuer compétence aux services des Douanes pour les affaires où compétence spécifique aura pu être attribuée, par le législateur, aux agents des Douanes.

RESTREINT UE

Cette position des douanes dans l'arsenal répressif se manifeste aussi par le traitement des bases de données existantes. Ainsi le fichier drogue est installé à la police judiciaire¹. Les experts ont noté que ce fichier est un fichier manuel accessible 8 heures/jour et 5 jours sur 7. Les Autorités luxembourgeoises étudient le projet d'informatisation de ce fichier avec un droit d'accès au profit du service des douanes. Les experts considèrent ces discussions comme prioritaires dans l'intérêt général et expriment le souhait de voir finaliser ces études dans des délais raisonnables. Pour ce qui concerne le fichier central de la police, ce fichier étant plus sensible que les autres, son accès par les douanes est également limité. Un règlement est en préparation pour définir avec plus de précisions les règles de transmissions des informations contenues dans cette base de données.

6.3.9 D'une manière beaucoup plus générale les représentants des Douanes se plaignent de l'absence de partage d'informations avec les services de police. Ainsi pour les affaires ou informations transmises aux services de police via le Parquet, les représentants des douanes semblent n'obtenir que très rarement les résultats des enquêtes diligentées par la police. A cette difficulté fonctionnelle, les experts ont pu observer une difficulté organisationnelle. En effet si l'on considère qu'il n'y a pas de représentants des douanes au sein des services de police et que seulement 2 réunions de concertation douane/police se tiennent en moyenne chaque année, on peut raisonnablement en conclure qu'un déficit structurel dans la coopération police/douane existe au Grand Duché.

Les experts ne peuvent qu'encourager les deux administrations à un rapprochement fonctionnel mais aussi à engager avec les Autorités compétentes une réflexion pour développer par toutes les voies utiles une consolidation des liens interinstitutionnels nécessaires. La faiblesse de la coopération quotidienne entre les deux entités administrative n'est d'ailleurs pas sans conséquence sur le plan de la coopération internationale. (Voir infra chapitre 6.4.)

¹ Ce fichier drogue est composé de données fournies par la Douane et la Police.

RESTREINT UE

6.4 ORGANISATION EXTERNE DE L'ECHANGE D'INFORMATION

6.4.1 Sans doute du fait de la dimension géographique du Grand Duché et de la proximité immédiate des pays membres de l'U.E. frontaliers, le Luxembourg manifeste un attachement quasi préférentiel au domaine de la coopération internationale essentiellement sous forme d'échanges directs et bilatéraux. Aucune loi générale ni semble t-il d'instructions particulières n'existe actuellement pour définir les règles de la coopération policière internationale. En réalité le rôle déterminant revient au Parquet général qui garde systématiquement le contrôle des activités de la police dans ce domaine. C'est ainsi, par exemple, que toutes les demandes de mandats d'arrêts formulées par le canal INTERPOL doivent transiter par le BCN et il faudra même dans ce cas que le Parquet rédige un mandat d'arrêt national pour pouvoir procéder à l'exécution de la demande d'un pays tiers demandeur¹. D'une manière générale, il semble ne pas exister de procédure normalisée d'échange d'informations policière au Grand-Duché du Luxembourg. Les canaux d'informations sont choisis empiriquement par les policiers en fonction de leur pratique personnelle ou de la pratique du policier qui le a précédemment formés. Ainsi si l'expérience passée a favorisé la communication par le biais de l'OIPC Interpol, ce sera souvent ce canal qui sera utilisé par la suite. Pour résumer cette introduction il peut être dit que toutes les initiatives en matière internationale, revient aux initiatives du Parquet et des magistrats saisis par référence à l'application du code d'instruction criminelle luxembourgeois.

6.4.2 Cette situation de contrôle préalable constant par les services du Parquet général sur toutes activités policières a été complétée par la création du bureau commun de coopération policière. Deux accords existent: l'un entre le Grand Duché et la République française du 15 octobre 2001 concernant la mise en place d'un centre commun et l'autre, signé le 25 février 2003 entre le Grand Duché, les Gouvernements d'Allemagne et du Royaume de Belgique pour la mise en place d'un bureau commun. Dans le premier accord l'administration des douanes est partie prenante mais pas dans le second. Cependant un projet d'accord quadripartite est actuellement en négociation qui devrait permettre d'associer la Douane à ces accords. Ce projet qui semble aller dans le sens d'une meilleure efficacité dans la lutte contre la criminalité internationale rend d'autant plus urgent la réorganisation des rapports police/douane à l'intérieur même du Grand Duché.

¹ Cette procédure n'a plus lieu d'être dans le cadre du mandat d'arrêt européen.

RESTREINT UE

6.4.3 Depuis l'ouverture officielle des deux centres le 25 février 2003, les deux structures opèrent sous le même toit. L'archivage des demandes de renseignements se fait dans des fichiers nationaux séparés. Par contre, pour faciliter le suivi de la numérotation des demandes de renseignements ainsi que pour des raisons de statistiques annuelles, il a été convenu d'utiliser un registre commun. Ce système présente aujourd'hui l'avantage d'avoir une vue globale sur l'activité effective des deux centres et de mesurer ainsi l'intensité des échanges selon les pays concernés. Par exemple pour les réponses traitées, c'est à dire les informations reçues et fournies la répartition pour l'année 2003 est la suivante: Belgique 18 846, Allemagne 7550, France 18 928 et Luxembourg 18 036. La faiblesse des chiffres allemands provient, semble-t-il, d'une mise en place plus lente des liaisons entre ce bureau et l'administration des Länder.

6.4.4 La particularité de ces bureaux communs est leurs compétences pour l'ensemble du territoire luxembourgeois. Les experts ont appris qu'il n'était pas rare que les services du SPJ fassent appel à eux pour des demandes de renseignements dans le cadre d'enquêtes internationales. L'avantage essentiel du bureau commun se situe clairement au niveau de la rapidité de la réponse obtenue. Il a été observé également que les fonctionnaires affectés dans ces bureaux ont accès à leurs propres bases de données informatiques nationales. Cela est naturellement applicable aux fonctionnaires de police luxembourgeois (fichiers de personnes, de véhicules, sociétés par exemple). En revanche les fonctionnaires luxembourgeois n'ont pas accès aux fichiers spécialisés.

La raison tient au fait que tous les policiers n'ont pas de raison ni vocation à accéder à tous les fichiers de police existants et par ailleurs un règlement Grand Ducal est actuellement en discussion pour déterminer quels seront à l'avenir les fichiers qui pourront être légalisés si nécessaire à l'occasion d'un futur débat dans le cadre de ce projet de règlement. En effet comme il a été mentionné précédemment, la base légale d'un certain nombre de fichiers fait l'objet de travaux d'adaptation par rapport à la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, et les Autorités luxembourgeoises entendent les recenser et, si nécessaire, adapter la base réglementaire à l'occasion du futur débat de ce projet de règlement grand-ducal.

RESTREINT UE

6.4.5 Le Luxembourg collabore énormément avec les pays limitrophes et les autres États membres également dans le cadre de l'entraide judiciaire. Les demandes dans ce cadre sont en nette progression puisque de 29 demandes en 2001, on est passé à 456 en 2002 et à 402 en 2003.¹ Il a été noté que les responsables du CRF n'ont pas de contact avec EUROPOL. Toutes les communications transitent par le réseau du CRF-NET. En revanche il apparaît que des contacts réguliers aient lieu avec EUROJUST et , selon les responsables rencontrés, toutes les informations utiles parvenues au Luxembourg à la suite des événements du 11 mars 2004 à Madrid ont été transmises par le canal EUROJUST. D'une manière générale il a été clairement énoncé aux experts que l'utilisation du canal EUROPOL pour traiter du renseignement financier n'était pas envisagé. L'autre caractéristique générale concerne l'utilisation préférentielle du canal INTERPOL comme les Autorités luxembourgeoises l'ont bien souligné dans la première partie de ce rapport.

Pour nombre de policiers et magistrats rencontrés, INTERPOL serait notamment plus réactif dans les demandes adressées par le Luxembourg. Ce pays estime également que l'absence de réflexion au plus haut niveau pour faire la distinction entre les missions dévolues à INTERPOL de celles dévolues à EUROPOL fait que ce dernier canal de collaboration soit plus volontiers délaissé. Enfin, concernant le réseau CRF-NET, les responsables du Parquet ont manifesté leur souhait de permettre à d'autres États membres d'avoir un accès direct à cette base de données mais également que les banques et institutions financières puissent l'alimenter cette base de données directement sur un support informatique pour intégrer par exemple les déclarations de soupçons.

6.4.6 Concernant le service des douanes son absence d'implication réelle aux côtés des services de police, son absence d'EUROPOL (voir chapitre suivant) font que sa participation aux réseaux internationaux est cadré par sa participation au bureau commun de Luxembourg dans le cadre d'une coopération régionale avec les pays frontaliers mais aussi dans le cadre plus large de la convention Naples II. Lorsque l'on sait qu'avec environ 1 milliard d'Euros de recettes (et donc de fraudes potentielles) les recettes de la Douane du Luxembourg représentent 20% du budget du Grand Duché une perspective d'association plus étroite avec l'ensemble des acteurs de la lutte contre la grande criminalité serait sans doute bénéfique au profit de l'ensemble des parties au sein du grand Duché mais aussi au profit des autres États membres de l'U.E.

¹ Sur ces commissions rogatoires 6 ont été refusées en 2001, 5 en 2002 et 2 en 2003.

RESTREINT UE

6.4.7 Enfin l'évaluation a mis en lumière un retard concernant la réflexion sur la mise en place des équipes conjointes d'enquêtes. En effet le Luxembourg n'a pas encore ratifié la convention de mai 2000 sur la convention d'entraide en matière pénale¹. Cependant des travaux sont en cours pour l'établissement d'un projet de loi pour la mise en place d'équipes communes d'enquêtes. Malheureusement aucune date n'a pu être avancé quant à l'achèvement de ces travaux. Tenant compte de cette situation il conviendra que le Luxembourg se fixe des priorités en ce domaine pour permettre une adaptation effective de sa législation à la norme juridique européenne.

6.4.8 Enfin concernant l'infrastructure informatique au plan international il est intéressant de noter que le système I 24/7 d'INTERPOL a été mis à la disposition des services de police du Luxembourg² et qu'il semble fonctionner à la satisfaction de l'ensemble des services. A la lumière de ce succès, les responsables luxembourgeois envisagent la création d'un portail informatique qui permettrait, à terme, l'accès par les services en charge de la lutte contre la criminalité transfrontalière d'accéder à l'ensemble des bases de données existantes telles que les bases nationales, le NCIS, le site WEB INTERPOL mais aussi le futur système d'information EUROPOL.

6.5 EUROPOL

6.5.1 Après l'évaluation une remarque générale s'impose fortement: la sous utilisation de l'outil EUROPOL par le Luxembourg est un phénomène remarquable. Cette situation s'impose par les chiffres mais aussi par des critiques des services utilisateurs qui ont le mérite d'une certaine franchise qui devrait éclairer, à défaut d'y adhérer, les responsables d'EUROPOL et ceux des États membres.

¹ Convention d'assistance mutuelle prise en vertu de l'article 34 du TUE doc. 7846/1/00 REV1 COPEN 32 COMIX 342.

² Ce système est en fait un système web dédié.

RESTREINT UE

Les chiffres sont assez significatifs. Par exemple en 2003, 20 requêtes ont été envoyées par le Luxembourg vers EUROPOL¹ contre 4497 pour INTERPOL (dont 2102 pour l'UE). Pour les messages entrants 562 messages ont été reçus en provenance d'EUROPOL en 2003 contre 18 327 pour INTERPOL. A ces chiffres il convient d'insister sur les matières échangées: 14 affaires avaient trait au faux monnayage mais rien concernant le trafic de véhicule, le trafic d'être humain, la pornographie utilisant les enfants, ni le blanchiment d'argent². Sur ces chiffres les explications sont variables. Une constante domine qui consiste à dire qu'il n'y pas d'intérêt majeur de doubler des canaux de communication qui fonctionne d'ores et déjà remarquablement bien. Pour exemple les services de répression en matière financière préfèrent utiliser le CRF-NET, ou le réseau INTERPOL voir le canal bilatéral comme par exemple au travers des bureaux commun de police. De plus, de nombreux services se plaignent de demandes répétées d'EUROPOL toutes affichées comme prioritaires qui ne peuvent être exploitées du fait de la faiblesse des effectifs en interne et du fait de l'absence de priorisation des demandes formulée par EUROPOL.

6.5.2 Cette sous utilisation d'EUROPOL est aussi la conséquence de l'organisation en interne. Ainsi pour prendre l'exemple de l'administration des douanes, cette dernière n'a pas de contact avec EUROPOL. Puisque, de par la législation luxembourgeoise, la douane n'a pas de compétence policière pour recevoir et traiter de l'information policière. Les experts ont appris que même les informations à caractères plus générales produites par EUROPOL ne sont pas transmises au service des Douanes. Cette faiblesse entre services de police et douane n'est pas toujours cohérente avec la coordination souhaitable entre agences en charge de la lutte contre la criminalité organisée l'on si se réfère simplement au domaine de la lutte contre la drogue et toutes les infractions liées au trafic des marchandises.

¹ Comme pour les autres pays évalués il est toujours impossible de distinguer ce qui transite vers les E.M. via l'officier de liaison EUROPOL de ce qui est destiné in fine à EUROPOL.

² L'explication pour cette dernière infraction vient du fait que pour le Parquet du Luxembourg les infractions primaires prennent quasi toutes naissance dans un autre Etat que le Luxembourg.

RESTREINT UE

En ce sens il convient d'encourager les autorités luxembourgeoises à revoir leur stratégie d'association du département des douanes aux travaux d'EUROPOL pour améliorer l'échange d'informations entre les différents services. Cette observation est en partie relayée par le directeur des douanes lui même qui a exprimé pendant l'évaluation son souhait, après la réunion des directeurs des douanes à Dublin, de réclamer la nomination d'un représentant des douanes à EUROPOL comme officier de liaison. Si ce projet de nomination est parallèlement mené avec une réflexion sur le rôle des douanes dans les échanges d'information sur le plan interne entre les services compétents, il y a tout lieu d'encourager cette initiative. En ce sens le projet de création d'une base de données communes au sein des bureaux de police communs police/douanes reprendrait alors tout son sens puisque l'on pourrait imaginer l'alimenter également par des informations qui transiteraient dans certaines hypothèses par le canal EUROPOL.

6.5.3 La difficulté des douanes est également liée sans doute à un problème que peuvent le cas échéant éprouver certains autres pays membres concernant le correspondant EUROPOL au sein de la police judiciaire. Ainsi l'organisation de la UNE est assurée par la direction de la police judiciaire pour le volet opérationnel et par le bureau des relations internationales pour ce qui concerne le volet strictement administratif et informatif. Ce système présente un défaut majeur aussi longtemps que les interlocuteurs, tant internes qu'externes, ne seront pas en mesure d'identifier quels sont leurs interlocuteurs appropriés (en fonction du caractère opérationnel ou administratif de la communication) et quelles sont les compétences spécifiques des uns et des autres. Si l'on ajoute à cela que la décision de recourir aux services d'EUROPOL est décidé par l'enquêteur de terrain, l'absence de sensibilisation sur le rôle et les missions d'EUROPOL entraîne de facto un recours épisodique à l'Office européen de police.

6.5.4 Un point particulier peut être souligné s'agissant du tri préalable des informations en provenance d'EUROPOL. L'officier de liaison à La Haye oriente directement les messages opérationnels ou administratifs directement dans les services concernés évitant ainsi de submerger des services actifs par des informations qui ne les concerne pas comme par exemple des convocations à des conseils d'administration. Cette pratique excellente dans son principe pourrait être, si nécessaire, utilement reprise par d'autres États membres qui peuvent parfois rencontrer des difficultés dans le tri d'informations reçues au travers du réseau informatique dédié d'EUROPOL.

RESTREINT UE

6.5.5 Mais les plus grandes critiques exprimées par le Luxembourg concernent la valeur ajoutée d'EUROPOL notamment dans son travail sur les fichiers AWF ou dans ses travaux d'analyses. Actuellement le Luxembourg travaille sur 5 fichiers d'analyses: Key process, Islamic Terorism, Cola, Monitor, Eastern Europe organised crimed (TOP 100). Hormis le projet MONITOR qui semble donner satisfaction au Luxembourg, tous les autres fichiers ont été très critiqués pendant l'évaluation par les représentants des services enquêteurs.

Concernant le TOP 100 les services enquêteurs ont fait part d'analyses inexploitables et regrettent que des critiques formulées lors des réunions à EUROPOL sur tel ou tel aspect du fichier ne soient jamais reprises en compte dans les procès verbaux de réunions. Sur le Key Process le Luxembourg indique ne pas pouvoir faire de signalement du fait du refus des autorités judiciaires. Les critiques les plus importantes ont porté sur le fichier Islamic Terrorism où le responsable du service enquête a révélé des rapprochements approximatifs qui ne reposaient nullement sur des faits judiciaires, ni sur des informations vérifiées.

Ces critiques interviennent alors que les autorités luxembourgeoises ont fait de gros efforts pour réorganiser la structure de leur police judiciaire. En effet à la suite d'un audit de l'Inspection Générale, a été mise en place, depuis le 7 janvier 2004, une structure interne qui comprend notamment une nouvelle cellule d'analyse et d'appui. Cette cellule, prévue dans le cadre de la nouvelle loi sur la police, prévoit entre autres activités, le traitement des affaires nourries ou à traiter par EUROPOL. Sa mission est cependant plus vaste puisqu'elle consiste également à faire des liens entre différentes affaires sur le territoire du Grand Duché, à fixer des priorités de travail mais aussi à gérer le renseignement¹. Les experts ont noté que les enquêteurs se sont plaints de ne pas travailler dans le même immeuble que celui des analystes. Pour revenir à ce travail d'analyse en interne, les enquêteurs rencontrés ont émis le souhait à l'avenir de voir les analystes d'EUROPOL venir travailler en appui avec eux. D'une manière générale les enquêteurs sont assez critiques sur la qualité des travaux fournis par EUROPOL. Pour les enquêteurs luxembourgeois le principal problème provient du fait que les réunions sur les AWF à EUROPOL sont assurées par des représentants ou des directeurs des États membres qui n'ont pas la véritable connaissance de la matière traitée.

¹ Cette cellule ne fonctionne pas encore complètement.

RESTREINT UE

La proposition formulée par la police judiciaire a été le souhait à l'avenir que les enquêteurs des pays membres et les analystes d'EUROPOL puissent se rencontrer. L'équipe d'évaluateurs ne peut qu'encourager les États membres et EUROPOL à adapter leurs pratiques dans un intérêt commun afin de favoriser un meilleur dialogue et donc, à terme, une meilleure production qualitative.

Les enquêteurs luxembourgeois ont également plaidé pour qu'EUROPOL veille pour les AWF, comme dans la perspective de l'alimentation de l'EIS, à bien préciser la qualité des données que chaque Etat doit lui fournir. Ainsi pour l'AWF KEY PROCESS, les critères de qualité des données transmises à EUROPOL n'étaient pas les mêmes de pays à pays. Pour un même phénomène à analyser, certains pays communiquaient des informations confirmées, parfois anciennes, et d'autres pays des informations douces rendant de ce fait les résultats de l'analyse beaucoup plus fragiles.

Pendant l'évaluation les experts ont constaté la non participation du Luxembourg au fichier SUSTRANS. Il avait alors estimé par l'équipe d'évaluation que la participation des services d'enquêtes à ce fichier pourrait probablement aider le Luxembourg mais aussi les autres États membres à pouvoir réaliser des liens utiles entre différentes affaires. Par conséquent l'utilisation du seul canal CRF-NET au détriment du canal EUROPOL ne semblait pas pouvoir contribuer à un enrichissement de ce fichier. Cependant depuis la visite des experts les Autorités luxembourgeoises ont décidé de participer à l'avenir au fichier SUSTRANS d'EUROPOL suivant les modalités prévues, ce qui va sans doute améliorer sensiblement la coopération européenne en la matière.

6.5.6 Une autre critique est celle liée à la qualité ou au contenu de certaines analyses qui ne seraient jamais reprises dans les procès verbaux des réunions tenues à EUROPOL. Les experts ne sont pas en mesure de mesurer la fiabilité de cette critique exprimée. Cependant si de telles pratiques se confirmaient il y aurait nécessité à définir des règles différentes sur les conclusions des réunions relatives aux AWF pour s'assurer que les États membres participatifs travaillent dans un esprit de transparence afin de toujours améliorer la qualité des travaux produits par les différentes unités d'EUROPOL. Enfin les services judiciaires n'ont pas caché qu'ils n'étaient pas opposés à l'avenir à ce que des informations puissent être transmises directement à EUROPOL dans certains domaines.

RESTREINT UE

6.5.7 Le représentant du Parquet considère normal que les services de répression puissent transmettre à l'Office européen de police la plupart des informations utiles sans aucune autorisation préalable sous réserve du respect du code d'instruction criminel. Il a reconnu que la majorité des échanges d'informations se faisaient par la voie bilatérale. Cette attitude semble la même à l'égard d'EUROJUST. Dans ce dernier cas le Parquet trouve intéressant de pouvoir entrer en contact avec le représentant du BENELUX à EUROJUST parce que cela permet de raccourcir les délais pour l'obtention des informations demandées mais sans changer la nature initiale du lien bilatérale, objet de la demande initiale.

6.5.8 Enfin les services du ministère de la Justice considèrent assez problématique l'envoi d'informations utiles tant à EUROPOL qu'à EUROJUST dans la mesure où les services de police ont le plus grand mal à obtenir des informations en interne détenues par les différentes administrations concernées du fait de la loi informatique qui restreint énormément l'accès aux différentes bases de données existantes. Sans doute dans le cadre de la mise à jour des bases informatiques existantes au sein des différentes administrations ou dans le cadre ultérieur de la mise en application de l'article 16 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, ce point devra faire l'objet d'une attention particulière. En effet il serait sans doute dommage que le développement de la coopération policière européenne se trouve entravée par des autorisations judiciaires préalables s'agissant de renseignements de bases comme des numéros de téléphone publics ou des plaques d'immatriculation de véhicules par exemple.

RESTREINT UE

7. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE D'EXPERTS

L'évaluation du Grand Duché du Luxembourg a sans aucun doute révélé toute la complexité de la coopération internationale en particulier pour un État membre de l'Union Européenne dont la géographie et la très grande activité des secteurs bancaires et financiers le rendent en permanence exposé à des imbrications d'affaires internationales dont les origines sont le plus souvent extérieures à son territoire. L'honnêteté, la transparence et les interrogations exprimées par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés ont permis à l'ensemble des évaluateurs de se faire une idée assez précise des difficultés rencontrées et encore des limites dans l'utilisation des nouveaux instruments mis en place par l'Union Européenne. Cependant les critiques souvent vives et directes exprimées notamment par les services enquêteurs, et donc utilisateurs, font de ce rapport un atout non négligeable dans la future et nécessaire amélioration de la coopération policière et son corollaire, l'échange d'informations.

Cette évaluation a permis de faire un bilan utile des difficultés encore importantes dans la pleine utilisation des instruments à la disposition du Luxembourg comme des autres États membres. Pour le Luxembourg cependant les experts doivent insister sur la nécessité de recadrer en interne les rapports et les méthodes de travail entre l'administration de la Police et celle des Douanes.

Sans aucun doute une amélioration d'une certaine interdisciplinarité dans l'approche des problèmes pourrait-t-il permettre, à terme, d'imaginer de réfléchir à des objectifs communs ou tout le moins partagés entre ces deux administrations.

De la même manière il est apparu que les services du Grand Duché utilisent assez peu l'outil EUROPOL. Si l'évaluation a permis de justifier et de mieux comprendre l'intérêt majeur pour le Luxembourg de travailler intensément au plan bilatéral, cette évaluation a révélé également la nécessité d'élargir spontanément et volontairement cette approche trop réduite compte tenu du développement de la criminalité internationale et de l'arrivée de dix nouveaux États membres dans l'espace européen.

RESTREINT UE

7.1 CONCERNANT LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

7.1.1 Développer une coopération fonctionnelle à définir entre les services du ministère de l'Intérieur et ceux du ministère des Finances -douanes et définir en particulier un protocole d'échange d'informations entre les services de police et des douanes. (6.3.9)

7.1.2 Ratifier la convention d'entraide judiciaire en matière pénale de mai 2000. (6.4.7)

7.1.3 Restructurer l'organisation de l'UNE afin de permettre à l'ensemble des services concernés de pouvoir clairement identifier les services responsables des échanges avec EUROPOL y compris le service des douanes en établissant une plateforme commune. (6.2.3)

7.1.4 Finaliser dans les meilleurs délais l'inventaire de tous les fichiers de police existants et définir leur mode d'utilisation et d'accès. (6.4.4)

7.1.5 Mettre sur pied une base de données sous forme d'index au sein du SPJ afin de permettre à l'ensemble des services enquêteurs sur le territoire de faire des liens avec l'ensemble des affaires traitées par les différents services de police judiciaire. (6.3.3)

7.1.6 Réfléchir à un renforcement de la composition du CRF. (6.3.6)

7.1.7 Engager des études pour réfléchir à affecter à temps plein et, dans la mesure du possible, dans le même bâtiment, policiers et magistrats en charge des affaires de blanchiments. (6.3.6)

7.1.8 Mettre au point, sous certaines conditions limitatives, un système informatique permettant aux services enquêteurs du SPJ de faire des rapprochements avec des affaires traitées par la CRF. (6.3.7)

7.1.9 Finaliser le projet d'informatisation du fichier drogue avec un droit d'accès au profit des agents des douanes. (6.3.8)

7.1.10 Réexaminer le rôle de l'administration des douanes dans sa collaboration avec EUROPOL. (6.5.2)

RESTREINT UE

7.1.11 Développer un programme d'action continu avec pour objectif d'approfondir la connaissance des fonctions et missions d'EUROPOL auprès des services nationaux compétents.
(6.4.1)

7.2 CONCERNANT EUROPOL

Mettre en place une stratégie d'évaluation de la qualité des fichiers AWF en étroite relation avec les États membres afin de s'assurer de la fiabilité du traitement des informations. (6.5.5) Pour ce faire inciter EUROPOL à:

- préciser pour chaque AWF les services qu'EUROPOL entend apporter aux Etats membres
- déterminer avec précision le niveau de qualité des données à fournir pour chaque fichier.

7.3 CONCERNANT LES ÉTATS MEMBRES

Désigner chaque fois que nécessaire les personnes directement impliquées dans les AWF- et notamment les services enquêteurs- à participer aux réunions techniques à EUROPOL. (6.5.5)

RESTREINT UE

ANNEXE A

PROGRAMME DES VISITES

Mardi, 11 mai 2004

Jour, heure et lieu de la visite	Objet
Panel 1 : 09.00 – 11.00 h. Lieu : Ministère de la Justice, Centre administratif, Pierre Werner, 13, rue Erasme, L-1468 Luxembourg-Kirchberg, salle de réunion R 21, 4 ^{ème} étage	Présentation générale du programme de la visite et des participants, modalités pratiques de la visite Exposé introductif par les représentants des différentes institutions et administrations intervenant dans la visite (Structure, organisation, attributions, rôle dans le cadre des échanges d'informations, etc.)
Panel 2 : 11.00 – 12.00 h. Lieu : Ministère de la Justice, Centre administratif, Pierre Werner, 13, rue Erasme, L-1468 Luxembourg-Kirchberg, salle de réunion R 21, 4 ^{ème} étage	Echange d'informations et protection des données à caractère personnel, autorité de contrôle art. 17 (2) LPD
12.00 – 14.00 h.	Déjeuner
Panel 3 : 14.30 – 17.00 h. Lieu : Police judiciaire, 17-19, rue Auguste Lumière, Luxembourg	Présentation du système d'échange d'informations en matière de blanchiment

Mardi, 11 mai 2004 (suite après-midi)

Panel 4 : 14.30 – 17.00 h. Lieu : Police judiciaire, 17-19, rue Auguste Lumière, Luxembourg	Présentation du système d'échange d'informations en matière de blanchiment
---	--

Mercredi, 12 mai 2004

Panel 5 : 09.00 – 12.00 h. Lieu : Police grand-ducale, 4, rue du Fort Wallis, Luxembourg, salle 111	Présentation de la Police grand-ducale, organisation, formation, structures et fonctionnement de l'échange d'informations par la Police
12.00 – 14.00 h.	Déjeuner
Panel 6 : 14.15 – 15.30 h. Lieu : Police grand-ducale, 1, rue Pierre et Marie Curie, Luxembourg	Visite de la Direction de l'information de la Police grand-ducale : centralisation et gestion des informations policières, accès et communication des informations

Mercredi, 12 mai 2004 (Suite après-midi)

Panel 7 : 15.30 – 17.30 h. Lieu : Police grand-ducale, 17-19, rue Auguste Lumière, Luxembourg	Service de la Police judiciaire : volet opérationnel des échanges d'informations pratique des enquêtes, rencontre avec des enquêteurs
---	---

Jeudi, 13 mai 2004

Panel 8 : 08.30 – 10.00 h. Lieu: 71-73, rue Adolphe Fischer, Luxembourg	Visite du Bureau commun de coopération policière – Centre de coopération policière et douanière
---	---

RESTREINT UE

ANNEXE B

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

M. Luc REDING, Attaché de Gouvernement

M. Marc ZOVILÉ, 1^{er} commissaire divisionnaire, Directeur du Service de Police Judiciaire

M. Jeff NEUENS, 1^{er} commissaire divisionnaire, Service de Police judiciaire

M. Roland KINN, commissaire en chef, chef du secrétariat du Service de Police Judiciaire

M. Pierre KOHNEN, commissaire en chef, chef de la section anti-blanchiment

M. Marc BAMBERG, commissaire en chef, enquêteur à la section criminalité organisée

M. Paul SCHANK, commissaire, enquêteur à la section stupéfiants et OLE temporaire en cas d'absence de l'OLE principal

M. Marc WEIS, commissaire, enquêteur à la section répression du grand banditisme

M. Marc BECKER, commissaire, enquêteur à la section criminalité organisée

M. Armand SCHOCKWEILER, 1^{er} commissaire divisionnaire, Inspection Générale de la Police

Mme Annick HARTUNG, Chargée de mission, Ministère de la Justice.

M. Georges WIVENES, Premier Avocat Général

Mme Martine SOLOVIEFF, Avocat Général, Parquet Général

M. Carlos ZEYEN, Substitut du Procureur d'Etat de Luxembourg, CRF/FIU-LUX, Parquet Luxembourg

M. Marcel REITER, Inspecteur Général de la Police, Inspection Générale de la Police

M. Gérard LOMMEL, Président de la Commission nationale pour la protection des données

M. Auguste DICKEN, Inspecteur Divisionnaire

M. Paul FELTEN, Rédacteur principal, Division anti-drogues et produits sensibles de l'Administration des Douanes et Accises

M. Pierre REULAND, Directeur Général de la Police Grand-Ducale

M. Romain NETTGEN, Directeur Général adjoint de la Police Grand-Ducale

M. René LINDENLAUB, 1^{er} commissaire divisionnaire, Directeur de l'Information

M. Thierry WEBER, commissaire principal détaché à la Direction Organisation Méthode et Emploi

M. Roland KINN, commissaire en chef, chef du secrétariat du Service de Police Judiciaire

M. Georges NEU, commissaire en chef, chef de la section stupéfiants

RESTREINT UE

ANNEX C

LIST OF ABBREVIATIONS/GLOSSARY OF TERMS

ACRONYM ABBREVIATION TERM	FRENCH	ENGLISH TRANSLATION OR EXPLANATION
BCCP	Bureau Commun de la Coopération Policière	
CAS	Convention d'application de l'accord de Schengen	
CAS	SIRENE	
CCPD	Centre de Coopération Policière et Douanière	
CIN	Centre d'Intervention National	
CRF	Cellule de Renseignement Financier	
DI	Direction de l'Information	
DOKIS	Description de documents au niveau international	
EIS	EUROPOL	
EUVID	Informations relatives aux véhicules	
IP	Information Policière	
OIPC	Office international de police criminelle	
PTS	Police Technique et Scientifique	
PWGT		Police Working Group on Terrorism

RESTREINT UE

ACRONYM ABBREVIATION TERM	FRENCH	ENGLISH TRANSLATION OR EXPLANATION
RCO	Réunion des Chefs Opérationnels	
SDJ	Section Documentation Judiciaire	
SLCPI	Section Liaison-Coopération Policière Internationale	
SPJ	Service de Police Judiciaire	
SREC	Services de Recherche et d'Enquête Criminelle	

DECLASSIFIED