COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.4.2006
COM(2006) 167 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur l'application de la position commune 2005/69/JAI du Conseil

{SEC(2006) 502}

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur l'application de la position commune 2005/69/JAI du Conseil

INTRODUCTION

Le 25 mars 2004, par le biais de sa déclaration sur la lutte contre le terrorisme, le Conseil européen a chargé le Conseil de faire progresser la mise en place d'un système intégré d'échange d'informations sur les passeports égarés et volés, en s'appuyant sur le système d'information Schengen («SIS») et la base de données d'Interpol.

En conséquence, le Conseil a arrêté la position commune 2005/69/JAI qui constitue une première réponse à cette requête, et il a été envisagé d'y donner suite en instituant une fonctionnalité technique du SIS II conçue à cet effet.

La position commune fait obligation aux États membres de faire en sorte que leurs autorités compétentes échangent les données relatives aux passeports délivrés et vierges volés, égarés ou détournés, qui ont été mises en forme en vue d'être intégrées dans un système d'information spécifique, tout en veillant parallèlement à ce que les droits fondamentaux des personnes concernées soient respectés.

1. EXIGENCES FONDAMENTALES DE LA POSITION COMMUNE

Compte tenu des termes de la position commune, la Commission a défini 5 obligations distinctes qui ont été imposées aux États membres:

– échanger toutes les données existantes et futures relatives aux passeports (telles que définies) avec Interpol;

– partager ces données uniquement avec les membres d'Interpol qui assurent un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel et respecter les libertés et les droits fondamentaux relatifs au traitement automatique des données à caractère personnel;

– s'assurer de l'échange de ces données avec Interpol immédiatement après leur saisie dans la base de données nationale ou dans le SIS;

– faire en sorte que leurs services répressifs compétents utilisent la base de données d'Interpol en vue d'accéder à ces informations chaque fois que cela s'avère nécessaire pour l'accomplissement de leur mission;

– veiller à la mise en place des infrastructures requises pour faciliter la consultation avant décembre 2005 au plus tard.

2. OBJECTIF DU RAPPORT ET METHODE D'EVALUATION

En vertu de l'article 4 de la position commune, la Commission européenne a été chargée de présenter au Conseil un rapport sur l'application de la position commune dans les États membres.

Sur la base du présent rapport, le Conseil évaluera dans quelle mesure les États membres se sont conformés à la position commune et prendra les mesures qui s'imposent.

Dans le cadre de cette mission, la Commission a envoyé le 3 août 2005 un questionnaire aux 25 États membres pour susciter des réponses qui permettraient d'apprécier dans quelle mesure et de quelle manière la position commune était appliquée.

Seuls 17 États membres ont répondu.

Ont répondu:

Autriche	Belgique	Rép. tchèque	Estonie	Finlande
Allemagne	Espagne	Italie	Lituanie	Luxembourg
Pays-Bas	Portugal	Slovénie	Rép. slovaque	Royaume-Uni
Pologne	Lettonie			

N'ont pas répondu:

Danemark	Grèce	France	Irlande	Chypre
Hongrie	Malte	Suède		

Il convient de noter que le présent rapport est présenté en tenant compte de l'obligation faite à la Commission, à l'article 4 de la position commune, de communiquer un rapport au Conseil d'ici décembre 2005. En conséquence, il est réalisé sur la base d'un échantillon reprenant une majorité d'États membres, plutôt que sur une série complète de réponses issues des 25 États membres.

La qualité des informations d'origine nationale transmises à la Commission influence inévitablement la qualité et la valeur du présent rapport. Certaines informations transmises à la Commission étaient ambiguës ou incomplètes, ou faisaient référence à la législation nationale et à d'autres dispositions sans plus de précisions; par ailleurs, certaines étaient fondées sur des interprétations des questions qui varient d'un État membre à l'autre. De même, étant donné les interprétations divergentes susceptibles d'être données aux termes relativement généraux de la position commune, les réponses fournies ne permettent pas toujours d'établir si certains articles essentiels ont été mis en œuvre, l'accent étant parfois mis sur le degré de cette mise en œuvre plutôt que sur son caractère «achevé».

3. RESUME DES REPONSES

3.1. Comment votre État membre a-t-il mis en œuvre la position commune relative à l'échange de certaines données avec Interpol (2005/69/JAI)?

Les réponses à cette question font apparaître que les États membres sont à des stades différents d'application de la position commune. Elles montrent que, en général du moins, des progrès appréciables ont été faits dans l'application de la position commune, même si ce n'est pas dans son intégralité. La majorité des réponses donnent à penser que les dispositions essentielles de l'article 3, paragraphe 1, ont été mises en œuvre dans de nombreux États membres, alors que celles de l'article 3, paragraphe 3, ont posé bien plus de difficultés. Dans la plupart des cas, des données pertinentes ont été (ou sont sur le point d'être) transmises à Interpol. Les réponses semblent toutefois indiquer que seul un nombre limité d'États membres sont parvenus à mettre en place des infrastructures permettant aux services répressifs compétents d'interroger les bases de données appropriées d'Interpol.

3.2. Votre État membre échange-t-il l'ensemble des données relatives aux passeports (au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la position commune 2005/69/JAI) avec Interpol, comme l'exige l'article 3, paragraphe 1, de la position commune 2005/69/JAI?

Sur les 17 États membres qui ont répondu, 11 échangent des données relatives aux passeports avec Interpol, tandis que 3 le feront très prochainement. Ceux qui n'échangent pas actuellement ces informations sont l'Espagne, l'Estonie et la Slovaquie. Les données échangées ne sont pas toujours aussi complètes que ne l'exige la position commune: la Pologne, par exemple, ne fournit que des données relatives aux passeports qui sont volés ou égarés à la suite d'actes criminels.

3.3. Votre État membre échange-t-il également avec Interpol, en application de l'article 3, paragraphe 3, de la position commune 2005/69/JAI, l'ensemble des données relatives aux passeports immédiatement après la saisie de celles-ci dans votre base de données nationale appropriée ou dans le SIS si vous y participez? Veuillez décrire le déroulement des opérations, notamment la manière dont vous vous assurez que les données sont immédiatement échangées avec Interpol après leur saisie dans la base de données nationale appropriée ou dans le SIS.

Parmi les États membres ayant répondu, très peu affirment avoir réussi l'échange *immédiat* de données avec Interpol. Seuls 3 (le Portugal, les Pays-Bas et l'Allemagne) prétendent y être parvenus (même s'il est difficile d'établir si les Pays-Bas échangent déjà la moindre information); en outre, pour le Portugal, l'opération s'effectue encore par télécopie/courrier électronique. Toutefois, 7 États membres échangent des informations quotidiennement, soit le jour même de la transmission des informations à l'échelon national, soit le lendemain matin.

3.4. Votre État membre établit-il une distinction entre les membres d'Interpol avec lesquels il partage ces données et ceux avec lesquels il ne les partage pas conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la position commune 2005/69/JAI? Dans l'affirmative, comment votre État membre établit-il cette distinction? Avez-vous exigé la réciprocité en matière d'échange de données?

Sur les 17 États membres qui ont répondu, 14 n'établissent pas de distinction entre les membres d'Interpol lors de l'échange d'informations, et 2 n'ont pas encore arrêté de politique

en la matière. Les Pays-Bas sont donc le seul État membre établissant une distinction entre les membres d'Interpol. Cette approche ouverte de la part des États membres est très probablement motivée par le fait que leur échange ne porte pas sur des informations *personnelles*/*nominales* – un élément mis en avant par le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Portugal et la République tchèque. Si la recherche d'informations non personnelles dans la base de données d'Interpol donne lieu à des demandes d'informations complémentaires personnelles, les États membres sont susceptibles d'avoir une attitude plus différenciée quant à l'État auquel ils transmettent ces informations. En ce qui concerne le Royaume-Uni, par exemple, il convient de noter que si l'échange se rapporte à des informations personnelles, celles-ci ne sont transmises qu'après une analyse des risques de chaque demande individuelle.

En termes de réciprocité, seuls 2 des 17 États membres ayant répondu (le Portugal et la Slovaquie) précisent qu'ils exigent ou exigeraient la réciprocité de l'échange. La réponse du Portugal indique que cette réciprocité ne serait exigée que dans le cadre de l'échange bilatéral d'informations nominales, dès lors que les recherches effectuées par un État dans les informations (non personnelles) de base de données transmises à Interpol donnent un résultat positif. Une nouvelle fois, cela signifie que la réciprocité est davantage susceptible d'influer sur la volonté des États membres d'échanger des informations lorsqu'il s'agit de données personnelles ou nominales.

3.5. Quelles modalités votre État membre a-t-il arrêtées avec Interpol pour l'échange de l'ensemble des données relatives aux passeports en sa possession en application de l'article 3, paragraphe 2, de la position commune 2005/69/JAI?

Sur les 17 États membres qui ont répondu, 6 pourraient, sous réserve des exigences définies au paragraphe 1, arrêter des modalités d'échange avec Interpol. Quant aux autres, 2 se fondent simplement sur les règles d'Interpol pour l'échange et 2 donnent des réponses ambiguës. Sinon, les modalités énoncées comprennent:

- l'échange selon les lignes directrices de Schengen (Allemagne);
- un accord d'échange au moyen du système en temps réel DATIREL (Espagne);
- le transfert automatique d'informations de la base de données nationale vers SIS et de là, vers le système ASF/STD d'Interpol (Finlande);
- l'utilisation du système I – 24/7 (Italie et Lettonie);
- la consultation ad hoc au niveau central (Luxembourg);
- la fourniture d'informations par voie électronique à Interpol par le biais du NCIS, et l'utilisation du système I – 24/7 pour l'échange ultérieur d'informations sensibles (Royaume-Uni).

3.6. Comment votre État membre fait-il en sorte que les services répressifs compétents interrogent la base de données d'Interpol pour les besoins de la position commune chaque fois que cela s'avère nécessaire pour l'accomplissement de leur mission, conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la position commune 2005/69/JAI?

Les réponses à cette question sont souvent très imprécises et générales et n'apportent, dans l'ensemble, que des éléments ambigus. En règle générale, rares sont les États membres qui

semblent avoir pris des mesures adéquates pour appliquer cet article et, lorsque c'est le cas, ces mesures paraissent relativement modestes.

Parmi les méthodes énoncées pour contrôler et réglementer ce type d'échange de données figurent les règles et lignes directrices internes, la fourniture d'informations sur Interpol et celle d'un accord sur le code de connexion («code of connection agreement»). Dans de nombreux cas, les États membres ont simplement précisé les modalités d'accès à ces informations – par exemple, par le biais de points de contact centraux, d'ASF-mail/e-ASF ou de l'application EASYFORM.

La majorité des réponses laissent entendre que les États membres n'ont pas adopté une interprétation particulièrement proactive de l'article 3, paragraphe 4, et estiment pour la plupart que la simple fourniture d'un accès potentiel (sous une forme ou une autre) aux services compétents suffit à se conformer à l'exigence énoncée par l'article. Cela semble en contradiction avec le libellé de celui-ci, notamment avec l'obligation qui incombe aux États membres de «*faire en sorte*» que les services répressifs consultent la base de données d'Interpol lorsque cela s'avère nécessaire.

3.7. Comment ces services compétents ont-ils été définis?

Le mode de définition de ces services est variable: il est fondé sur la législation nationale, sur des consultations nationales, des évaluations motivées par le «besoin d'en connaître», sur la constitution/les «statuts» d'Interpol ou bien n'a pas encore été arrêté. L'éventail des services comprend:

- le ministère fédéral de l'intérieur, les directions de la sécurité et les directions et organes administratifs régionaux de la police fédérale (Autriche);
- les services susceptibles d'apporter une contribution efficace à la prévention et à l'éradication de la criminalité de droit commun (République tchèque);
- la police criminelle fédérale, la direction de la police fédérale et les offices régionaux de police criminelle des Länder. L'office criminel des douanes devrait être englobé à l'avenir (Allemagne);
- les points de contact ou bureaux nationaux (Finlande, Italie et Luxembourg);
- les services définis conformément aux normes d'Interpol et à la législation nationale (Pologne);
- l'ensemble des services répressifs, en ce compris les douanes (Portugal);
- les services de police uniquement (Slovénie);
- l'ensemble des agences répressives ou celles ayant une obligation légale d'accéder à ces données; cela comprend le ministère du travail et des pensions, les «Trading Standards» (Royaume-Uni).

Les différentes définitions se fondent sur des éléments divers. Il apparaît toutefois clairement que les services répressifs pénaux (comme le terme est généralement compris) auront accès à l'échange d'informations, même si cet accès n'a qu'un caractère indirect (c'est-à-dire par le biais de points de contact centraux).

3.8. Votre État membre a-t-il préparé des orientations pour les cas dans lesquels il est jugé opportun de consulter la base de données d'Interpol?

Sur les 17 États membres qui ont répondu, 12 semblent ne pas avoir élaboré de telles orientations (même si, parmi ceux-ci, 4 semblent l'envisager, alors que 7 donnent le sentiment que l'élaboration de ces orientations n'est ni nécessaire ni prévue). Les réponses fournies par quatre États membres ne permettent pas d'établir si l'élaboration de ces orientations a eu lieu ou si elle est jugée nécessaire. Ces réponses donnent à penser que le simple fait de la disponibilité potentielle répond à tout besoin de formation ou d'orientation des services répressifs dans le cadre de l'utilisation de la base de données d'Interpol. Un seul des 17 États membres ayant répondu (le Royaume-Uni) a élaboré des orientations et une formation spécifiques en la matière.

Il apparaît donc à nouveau qu'en général, les États membres n'adoptent pas une attitude particulièrement proactive en ce qui concerne la formation de leurs services répressifs. La mise en place d'orientations et d'une formation pour ces derniers ne semble pas jugée nécessaire par la majorité pour se conformer à l'exigence globale énoncée à l'article 3, paragraphe 3.

3.9. Votre État membre a-t-il déjà mis en place les infrastructures requises pour faciliter la consultation des données, conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la position commune 2005/69/JAI? Dans l'affirmative, veuillez les décrire.

Sur les 17 États membres qui ont répondu, 7 affirment qu'ils s'emploient actuellement à développer ou à mettre en œuvre ces infrastructures. Les réponses fournies par 6 États membres ne permettent pas d'établir s'ils ont ou non développé ces infrastructures. Il apparaît que 4 États membres (Royaume-Uni, Belgique, Allemagne et Luxembourg) ont mis ces infrastructures en place.

Compte tenu des déclarations d'intention de la majeure partie des États membres ayant répondu, ainsi que des structures mises en place par le Royaume-Uni, la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg, il est manifeste que la majorité des États membres prennent des mesures actives pour se conformer à cette exigence particulière. Quant aux autres États membres, certaines des réponses semblent indiquer une interprétation largement non contraignante des termes de l'article 3, paragraphe 4.

3.10. Comment votre État membre assure-t-il un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel dans le pays membre d'Interpol concerné et garantit-il le respect des libertés et droits fondamentaux relatifs au traitement automatisé de données à caractère personnel?

Sur les 17 États membres qui ont répondu, 9 présentent la protection nationale (et/ou internationale) des données comme constituant le fondement de la protection de l'échange de ces informations. 5 autres États membres mettent en avant le fait qu'aucune donnée personnelle n'est échangée. L'Autriche négocie encore avec Interpol à ce sujet, les Pays-Bas protègent leurs données en limitant l'accès à celles-ci et l'Italie n'a donné aucune réponse.

3.11. Comment votre État membre fait-il en sorte que, si la consultation de la base de données d'Interpol donne lieu à une identification positive, son autorité compétente prenne des mesures conformes à sa législation nationale?

Les États membres qui ont répondu ont interprété cette question de deux façons différentes. Certains ont considéré qu'elle mettait l'accent sur leur capacité à s'assurer qu'ils répondent aux résultats positifs obtenus par d'autres. D'autres ont estimé qu'elle se focalisait sur la manière d'obtenir que les autres États membres répondent rapidement en cas de résultat positif.

Les méthodes utilisées par les États membres ayant considéré leur capacité interne de répondre efficacement comprennent:

- le recours à des règles et procédures internes strictes;
- l'élaboration de procédures de vérification avec des opérateurs des BCN;
- les indicateurs automatiques de résultats positifs;
- l'implication d'OCN dans le processus;
- le contrôle et la vérification du NCI.

La méthode la plus souvent citée pour assurer le suivi des informations repose sur des procédures internes vaguement définies et le maintien de normes propres. Cette situation suggère une nouvelle fois une approche peu proactive en la matière. Les États membres ayant considéré la capacité d'autres États membres d'assurer le suivi d'un résultat positif au moyen des informations adéquates ont suivi les approches suivantes:

- la prise en compte de réactions inappropriées lors de contacts futurs;
- l'invocation des règlements d'Interpol;
- les demandes d'explications et de commentaires en cas de résultat positif.

Au vu des réponses, le recours à des procédures internes et à des alarmes automatiques en cas de résultat positif jouera un rôle essentiel pour s'assurer de l'efficacité interne du suivi de résultats positifs. S'agissant du contexte externe (c'est-à-dire des mesures visant à s'assurer de réponses en temps voulu des intervenants extérieurs), les États membres qui ne fournissent pas les informations en temps utile sont susceptibles d'être soumis à des sanctions ou demandes informelles.

4. CONCLUSIONS SPECIFIQUES

Afin de donner une vue d'ensemble de l'application de la position commune, il convient, une fois encore, d'en revenir aux 5 obligations fondamentales qui ont été définies.

4.1. Échanger toutes les données existantes et futures relatives aux passeports (telles que définies) avec Interpol

Compte tenu des réponses affirmatives de 11 des 17 États membres, ainsi que de la participation imminente de 3 autres, des progrès appréciables semblent avoir été faits sur le

plan de l'échange de données nationales avec Interpol. Les États membres qui n'ont pas échangé de données avec Interpol (Espagne, Estonie et Slovaquie) n'ont pas donné d'explications quant aux raisons de cette absence de mise en œuvre.

Le succès relatif des efforts entrepris par les États membres pour mettre en œuvre cette partie de la position commune s'explique peut-être par le sentiment qu'il s'agit de l'obligation essentielle qui incombe aux États membres – et qui doit être remplie si un État membre doit être reconnu comme mettant en œuvre la position commune. La définition des données relatives aux passeports est une question à laquelle il conviendrait sans doute d'accorder de l'attention à cet égard. L'article 2, paragraphe 1 préconise l'échange de données qui concernent «*des passeports délivrés et vierges volés, égarés ou détournés*». Dans certains cas, les États membres vont au-delà de cette exigence en transmettant des informations relatives, par exemple, aux cartes d'identité et aux permis de conduire. Cette démarche n'est pas en soi une mauvaise chose; elle est même souhaitable, compte tenu de la possibilité de voyager relativement librement au sein de l'UE sur présentation des seules cartes d'identité. Par contre, la Pologne n'échange que des informations relatives aux passeports qui ont été volés ou égarés à la suite d'actes criminels. On peut penser qu'un passeport égaré par distraction représente potentiellement un risque aussi important pour la sécurité de l'Union que celui qui est volé. Il conviendrait donc de veiller à ce que les États membres respectent la définition prévue par l'article 2, paragraphe 1, car des lacunes dans le type d'informations échangées pourraient jouer un rôle critique.

Même si tous les États membres n'ont pas répondu au questionnaire envoyé par la Commission, Interpol relève que 18 des 25 États membres participent à l'heure actuelle à la base de données sur les documents de voyage volés. Suivant les informations transmises par l'organisation, l'Autriche, le Danemark, la Hongrie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Slovaquie et la Suède ne contribuent pas encore à l'alimenter. Certains de ces États membres sont sur le point de participer à l'échange, mais sont actuellement en négociation ou en phase de mise en œuvre.

Les chiffres d'Interpol, qui indiquent que les données en provenance des États membres de l'UE transmises à la base de données d'Interpol concernent 6 394 305 documents de voyage égarés ou manquants, contre 2 449 300 documents *pour tous les autres* participants, faisant largement de l'UE le plus grand contributeur de données[1], montrent que la plupart des États membres ont satisfait à cette exigence fondamentale. En 2002, ce chiffre était de 783 documents pour l'UE, ce qui atteste de la progression sensible de la participation à ce système ainsi que du rôle essentiel que les États membres de l'UE jouent désormais dans l'amélioration des capacités d'Interpol.

4.2. Partager ces données uniquement avec les membres d'Interpol qui assurent un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel

Il est difficile pour les États membres de s'assurer que les autres participants à Interpol ont mis en place des mesures adéquates de protection des données. Dans la plupart des cas, l'alimentation de la base de données STD d'Interpol ou sa consultation ne se traduira pas par l'échange de données personnelles, abstraction faite des numéros de passeports délivrés[2],

---

1 Chiffres arrêtés au 23 novembre 2005.

2 Voir Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

grâce à la définition des «données relatives aux passeports» contenue à l'article 2, paragraphe 1, de la position commune. Cela signifie a priori que la nécessité d'instaurer des mesures de protection des données est réduite *à ce stade* de l'échange d'informations (comme le soulignent plusieurs États membres dans leurs réponses au questionnaire), à moins que certains États membres contribuent effectivement à la fourniture de données personnelles à la base de données STD d'Interpol, auquel cas un moyen explicite de protection des données s'impose. Il convient de noter que la majorité des États membres ont indiqué qu'ils ne considéraient pas les numéros de passeport comme des «données personnelles».

Un seul État membre (les Pays-Bas) établit impérativement une distinction entre les États avec lesquels il partage les données. Deux autres doivent encore arrêter une décision en la matière. Cette situation prouve la volonté manifeste des États membres de bénéficier d'une relative liberté dans l'échange de leurs données, ainsi qu'un certain désintérêt quant à la mise en place ou non d'une protection adéquate des données personnelles par les États avec lesquels ils partagent des données. Si aucune donnée personnelle n'est échangée durant les premières phases d'une recherche de données, cela semble assez normal. Ainsi, plusieurs États membres font explicitement remarquer qu'ils n'établissent pas de distinction parce que l'alimentation de la base de données STD d'Interpol n'implique pas, en tant que telle, l'échange d'informations personnelles.

Toutefois, la question de savoir si cette distinction a lieu dès lors qu'une recherche dans la base de données STD d'Interpol a donné un résultat positif et que les données personnelles effectives attachées à ce résultat positif sont échangées, est une nouvelle fois relativement passée sous silence. Les réponses du Royaume-Uni et du Portugal font allusion à cette situation et observent que chaque demande d'informations fait l'objet soit d'une analyse de risques avant la diffusion des données personnelles (Royaume-Uni) soit de mesures de protection des données concernées, du «besoin de savoir» et de la réciprocité (Portugal). Ce type d'approche aurait sans doute été adopté par la plupart des États membres si la question avait été spécifiquement axée sur la phase d'échange de données personnelles, postérieure à un résultat positif dans le système STD.

4.3. S'assurer de l'échange de ces données avec Interpol immédiatement après leur saisie dans la base de données nationale ou dans le SIS

Les États membres affichent des résultats relativement médiocres pour ce qui est de s'assurer de la fourniture des données pertinentes à Interpol immédiatement après leur saisie dans la base de données nationale ou dans le SIS. Il est vrai qu'une bonne part des États membres échangent ces informations dans les 24 heures, ce qui, a priori, montre une capacité administrative respectable. Il convient toutefois de noter que pour les services répressifs, le temps est un facteur absolument fondamental, particulièrement lorsqu'il s'agit de réguler le franchissement des frontières par des personnes non autorisées. Plus long sera le délai pour que les informations soient disponibles, moins celles-ci auront de valeur. Il est donc recommandé de mettre l'accent sur la nature de l'obligation et sur les motivations qui sous-tendent l'exigence explicite d'informations *immédiates*. La faisabilité de l'échange immédiat a été démontrée par le Portugal, les Pays-Bas et l'Allemagne. De même, le fait que le Portugal réussisse à concrétiser cet échange en recourant simplement au courrier électronique et/ou au télécopieur prouve que ce type d'échange rapide d'informations ne nécessite pas de systèmes informatiques coûteux et sophistiqués.

Il est dans l'intérêt de tous les États membres que l'échange avec Interpol se fasse dans les plus brefs délais, car cela améliorera la valeur des informations mais aussi, d'une manière générale, de l'ensemble du mécanisme d'échange, à l'avantage de tous.

4.4. Faire en sorte que leurs services répressifs compétents utilisent la base de données d'Interpol en vue d'accéder à ces informations chaque fois que cela s'avère nécessaire pour l'accomplissement de leur mission

Il s'agit là d'une des questions qui ont trouvé le moins d'écho, les États membres estimant généralement qu'en donnant simplement accès à la base de données d'Interpol, que ce soit directement ou indirectement, à leurs services répressifs, ils «font en sorte» que cette précieuse source d'informations soit effectivement exploitée. Le libellé de la position commune semble impliquer une approche plus rigoureuse et proactive, qui met en place des systèmes encourageant à tout le moins l'utilisation de la base de données d'Interpol par les agents des services répressifs.

Si des mesures ont été prises, elles sont relativement modestes – par exemple, on informe simplement les agents que ces informations sont potentiellement disponibles. La plupart des États membres ont simplement passé ce point sous silence et ont plutôt détaillé les modalités de mise à disposition de ces informations. Cela signifie peut-être que dès lors que les moyens d'échange ont été mis en place, aucune mesure n'a été prise pour s'assurer de leur utilisation effective. Si la base de données d'Interpol n'est pas utilisée et si les agents oublient effectivement son existence, cela risque de compromettre sérieusement l'exploitation de cette source très précieuse d'informations. Il est par conséquent certainement recommandé aux États membres de mettre en place des règles strictes concernant l'utilisation de la base de données STD et de s'assurer constamment que ces règles sont suivies.

Le développement d'une formation et d'orientations en la matière est une autre façon sans doute moins onéreuse, d'améliorer la situation. Cependant, les États membres n'ont une nouvelle fois pas adopté une attitude très proactive, une large majorité d'entre eux n'ayant pas encore élaboré d'orientations sur le sujet et près de la moitié n'en voyant de toute façon pas la nécessité. Seul le Royaume-Uni a éprouvé le besoin de formuler de telles orientations explicites.

L'absence de mesures dans ce domaine est surprenante, car la base de données STD d'Interpol pourrait présenter d'importants avantages pour les services répressifs nationaux, notamment dans les domaines essentiels de la criminalité organisée, de l'immigration illégale et du terrorisme. Il est dans l'intérêt des États membres d'adopter une attitude plus proactive en la matière.

Les chiffres d'Interpol indiquent que même si l'UE est le plus important fournisseur d'informations à la base de données sur les documents de voyage égarés, elle n'effectue qu'une petite part des recherches – 8 520 en 2005 sur un total de 43 316. Il est encourageant de constater qu'en 2004, les États membres n'avaient effectué que 3 955 recherches, ce qui montre clairement une plus grande utilisation de la base de données au cours de la période considérée. L'avantage pour ceux qui font l'effort d'utiliser la base de données se reflète sans doute dans le fait qu'en 2005, malgré leur part relativement modeste dans le total, les recherches des États membres de l'UE se sont soldées par 381 résultats positifs contre 457 pour les pays n'appartenant pas à l'UE.

4.5. Veiller à la mise en place des infrastructures requises pour faciliter la consultation pour décembre 2005 au plus tard

Il ressort des informations que l'on peut dégager des réponses au questionnaire que seuls la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg et le Royaume-Uni ont effectivement réussi à satisfaire à cette obligation. Sept autres États membres affirment être sur le point d'en faire autant – ils sont en effet en train de développer ces infrastructures ou de les mettre en œuvre. Cette obligation étant probablement l'une des plus coûteuses et compliquées de la position commune, il est compréhensible que les progrès aient été plus lents que pour la simple transmission d'informations à Interpol. Toutefois, bon nombre d'États membres continuent à manquer ostensiblement à leur obligation de mettre en place des infrastructures concrètes permettant aux autorités de tirer un maximum d'avantages du système de consultation d'Interpol. Les autres réponses ne permettent pas d'établir combien d'États membres n'ont pas du tout satisfait à cette obligation et n'ont pas non plus l'intention de le faire dans un avenir proche. Cette position requiert certainement d'autres éclaircissements de la part des États membres.

CONCLUSIONS GENERALES

Les États membres ont largement intégré l'esprit de la position commune, essentiellement en satisfaisant à l'exigence la plus visible et, à divers égards, la plus aisée – à savoir fournir des informations nationales à la base de données STD d'Interpol. L'application de la position commune dans son acception la plus large demeure toutefois incomplète et nécessite que les États membres consentent des efforts plus proactifs, importants et énergiques pour parvenir au type d'application permettant à tous les États membres de tirer un maximum d'avantages de leur participation à l'échange d'informations avec Interpol.

Avant la mise en œuvre de la position commune, des données relatives à 4 567 267 documents avaient été saisies par des États membres de l'UE dans la base de données STD d'Interpol. Après son introduction, ces chiffres sont passés à 6 394 305 documents saisis par 18 États membres[3]. Parallèlement, les recherches effectuées par les États membres de l'UE dans la base de données sont passées de 3 955 à 8 520 au cours de la même période et les résultats positifs de 173 à 381. Certains progrès ont manifestement été enregistrés, mais il est incontestable qu'ils ne permettent pas encore à l'UE d'afficher une participation optimale à la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés – pour y parvenir, il conviendrait que certains États membres s'engagent encore davantage.

La teneur du présent rapport de la Commission a été conservée, car il décrit la situation au moment de sa rédaction (fin 2005). Depuis lors, la Commission a reçu des informations, notamment au travers d'une visite conjointe Union européenne/États-Unis au Secrétariat général de l'OIPC-Interpol en janvier 2006, selon lesquelles l'application de la position commune s'est considérablement améliorée.

Interpol a fait savoir aux participants à la visite conjointe Union européenne (PRES/COM) / États-Unis au SG OIPC, qui s'est déroulée à Lyon le 25 janvier 2006, que tous les États membres avaient échangé des données relatives aux passeports égarés et volés avec Interpol ou avaient au moins pris des mesures concrètes afin de procéder à cet échange dans un avenir

[3] Chiffres arrêtés au 23 novembre 1995.

proche. En février 2006, le Secrétariat général de l'OIPC-Interpol a fourni des statistiques actualisées qui montrent une amélioration de la situation, notamment en ce qui concerne les recherches effectuées par les États membres dans la base de données sur les documents de voyage volés d'Interpol.

Conformément aux données de février 2006, on peut dire qu'avant la mise en œuvre de la position commune du Conseil, des données relatives à 4 567 267 documents avaient été saisies par 15 États membres de l'UE dans la base de données STD d'Interpol. Après son introduction, ces chiffres sont passés respectivement à 7 790 792 et à 21 à la fin de 2005.

Selon les dernières statistiques transmises par Interpol, les États membres ont effectué 9 087 recherches en 2005 (3 955 en 2004), sur un total de 211 033 recherches (43 316 en 2004) effectuées globalement.