

Lutte contre le terrorisme et coopération policière

Allocution du ministre fédéral Wolfgang Schäuble à l'occasion de la conférence des présidents des commissions de l'intérieur des parlements nationaux des États membres, des pays candidats et du Parlement européen, le 7 mai 2007 à Berlin

J'ai déjà été ministre de l'intérieur de 1989 à 1991. À mon retour à ce poste fin 2005, on m'a parfois demandé ce qui avait changé par rapport à cette époque, soit près de deux décennies plus tôt. Ma réponse est claire : je dois aujourd'hui consacrer une part beaucoup plus importante de mon travail à des questions européennes et internationales. Selon moi, plus d'un tiers du temps de travail des ministres de l'intérieur est désormais dédié à la coopération européenne et internationale.

Ce constat reflète le fait que la plupart de ces missions ne peuvent plus être menées dans un cadre exclusivement national. Cela vaut pour la lutte contre l'immigration clandestine, pour le contrôle des mouvements migratoires légaux, pour la coopération policière en général et, bien entendu, pour la lutte contre le terrorisme en particulier. En ce début de siècle, alors que les risques que faisaient peser sur la sécurité les menaces extérieures que nous avons connues jusqu'à la chute du Rideau de fer, voire même jusqu'à la fin des années 1990 dans les Balkans occidentaux, que ces risques disais-je sont devenus plutôt improbables en Europe, le terrorisme s'est en effet imposé comme la véritable menace nouvelle.

Or, la mondialisation ayant rendu le monde plus petit, les conflits qui ne peuvent que naître d'une proximité toujours plus grande dans un contexte de croissance de la population mondiale ne se limitent plus à leur lieu d'origine et touchent l'ensemble de la planète. Fondamentalement, le terrorisme est *la* nouvelle forme de règlement des conflits violents, avec les multiples liens et implications qui en découlent. C'est ainsi qu'en règle générale, les terroristes liés à des réseaux de portée internationale agissent au sein de cellules réparties dans de nombreux pays et reliées entre elles par des moyens de communication modernes.

Une politique de sécurité responsable doit réagir à cette évolution. Nous le faisons, tant dans le cadre européen que dans celui, par exemple, du G 8, dont l'action ne se limite d'ailleurs pas cette année à une rencontre des chefs d'État et de gouvernement à Heiligendamm, mais prévoit aussi une conférence des ministres de l'intérieur et de la justice du G8 à Munich. Nous le faisons, parce que la coopération et l'échange d'informations peut nous rendre mieux à même de nous acquitter des tâches qui sont les nôtres.

Certains débats reviennent régulièrement sur la table lorsque nous rencontrons nos collègues du Parlement européen, notamment les représentants de la commission des libertés civiles. Ainsi sommes-nous actuellement saisis du règlement sur les visas, dans le contexte de l'élargissement de l'espace Schengen. Or, mes collègues ministres de l'intérieur et moi-même craignons parfois un peu d'être confrontés à une séparation des tâches dans le cadre de laquelle nous serions perçus comme principalement responsables de la sécurité, tandis que les membres du Parlement européen veilleraient pour leur part davantage au respect des libertés civiles fondamentales.

Je pense qu'une telle séparation des tâches serait dangereuse, car les citoyens de la plupart – voire de l'ensemble – des États membres attendent de l'unification européenne non pas qu'elle porte atteinte à leur sécurité, mais qu'elle nous permette, au niveau européen également, de répondre et de satisfaire aux besoins de sécurité dans un monde davantage interconnecté. Laisser naître au sein de la population le sentiment que le processus d'unification européenne s'accompagne d'une dégradation de la sécurité serait extrêmement préjudiciable pour la légitimité de ce processus.

La question de l'extension de l'espace Schengen et, partant, de la suppression des contrôles à davantage de frontières intérieures est un thème qui inquiète parfois les populations des régions frontalières. J'ai connu cela il y a plus de dix ans, lors de la

suppression des contrôles intérieurs aux frontières françaises, néerlandaises, belges et luxembourgeoises. Si nous voulons supprimer aujourd'hui les contrôles à la frontière germano-polonaise et germano-tchèque également – nous sommes résolus à avancer dans les délais prévus et il semble que nous y parviendrons avant la fin de l'année –, nous devons expliquer de façon bien argumentée à notre population que, grâce à une coopération policière renforcée, nous serons en mesure, une fois supprimés les contrôles de marchandises et de personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen, de garantir une sécurité non pas moindre, mais plus grande.

Nous avons connu des expériences positives en matière d'intervention de fonctionnaires de police étrangers lors de la Coupe du monde de football de l'année dernière. Quelque 350 fonctionnaires de police originaires de 13 pays européens ont été engagés sur notre territoire, revêtus de leurs uniformes respectifs et investis des mêmes droits que leurs homologues allemands, puisque je leur avais conféré les prérogatives des fonctionnaires de police fédéraux pour la durée de leur mission. C'était là une coopération d'une forme nouvelle. Voici quelques années encore, la plupart des États estimaient que l'exercice des compétences opérationnelles de police constituait peu ou prou le sanctuaire de la souveraineté nationale.

L'engagement de fonctionnaires étrangers a fait ses preuves. L'exemple fera des émules, car il s'est avéré un succès à tous égards. La coopération menée jusqu'ici avec des polices étrangères – sur la question de l'élaboration et de l'échange de données relatives aux hooligans et d'autres questions similaires – a en tout état de cause débouché sur des expériences remarquables. Ce fut notamment le cas lors d'un récent match qualificatif contre la République tchèque : l'équipe allemande devait se rendre à Prague et nous craignions de voir quelques centaines de hooligans allemands mal se comporter. Nous avons cependant pu maîtriser le problème par le biais d'une étroite coopération policière préventive.

Ce sont là autant de preuves attestant du bon fonctionnement de la coopération policière à l'échelon transfrontalier. C'est pourquoi le Conseil des ministres de la justice et de l'intérieur de l'Union européenne a décidé, lors de sa réunion de février, d'intégrer au cadre juridique européen le traité de Prüm relatif à la coopération policière transfrontalière, conclu dans un premier temps par sept parties contractantes en 2005, y compris pour ce qui est de l'échange de données et de l'accès aux différentes bases de données.

D'aucuns se posent encore la question de savoir si la protection des données prévue dans le traité en question répond à toutes les exigences en la matière. Cela m'a un

peu surpris, parce que les réglementations inscrites dans le traité dans le domaine de la protection des données ont été expressément qualifiées d'exemplaires par les États contractants lors de la conclusion et de la ratification du texte en question. Si tel était le cas à l'époque, je suis certain que nous pouvons encore appliquer ces réglementations aujourd'hui.

Le traité de Prüm permet aux services de police nationaux d'exploiter les données des États partenaires pour ce qui est des analyses ADN, des empreintes digitales et des registres d'immatriculation des véhicules. Je tiens à rappeler que, depuis que l'Allemagne et l'Autriche ont entamé l'alignement de leurs données en décembre de l'année dernière, nous avons obtenu en Allemagne 1 900 réponses positives sur des séries de données autrichiennes et que ces réponses positives ont permis de trouver, dans les deux pays, de nouveaux indices quant à l'identité de l'auteur présumé de 37 cas d'assassinat non élucidés à ce jour. Cela montre le potentiel que recèle le projet d'échange de données entre les 27 États membres.

Outre la mise en réseau des banques de données nationales au sein du réseau d'information européen, nous souhaitons aussi pouvoir faire appel à des banques de données communautaires centralisées en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Ce point s'inscrit dans le débat sur la question de savoir ce dont nous avons besoin dans l'espace Schengen pour pouvoir renoncer aux contrôles aux frontières intérieures. Nous souhaitons que les autorités chargées de la sécurité puissent utiliser ces informations – tout comme celles d'Eurodac, base de données d'empreintes digitales uniquement utilisable jusqu'ici dans le cadre des demandes d'asile. À cet égard, nous nous trouvons – je l'espère – dans la phase finale des négociations avec le Parlement et au sein du Conseil. J'ai bon espoir que nous parviendrons à un résultat dans l'intervalle qui nous sépare encore de la fin de la présidence allemande du Conseil.

Par ailleurs, et c'est au moins aussi important, nous avons la chance, au-delà de la mise en réseau des informations, d'exploiter plus efficacement les ressources publiques limitées. J'en viens ce faisant au thème « check the web ». Pour contrôler tout ce qui passe sur Internet, dans les espaces de discussion, il est éminemment important, compte tenu de l'incroyable diversité des informations, de la volatilité de ces messages et du manque de capacités linguistiques, d'exploiter le plus efficacement possible – grâce à la mise en réseau – les capacités de contrôle d'Internet dont nous disposons – en particulier pour ce qui est de la lutte contre les activités terroristes.

Pour les terroristes, Internet est un forum gigantesque et indestructible – à la fois bourse d'information, plateforme de communication, université par correspondance et camp d'entraînement. Ceux qui, l'année dernière, avaient placé des valises piégées à bord de trains allemands – valises qui n'ont heureusement pas explosé, car les dégâts auraient été inimaginables – avaient téléchargé sur Internet les instructions pour construire leurs bombes. Quand des terroristes diffusent sur Internet une déclaration écoutée partout dans le monde, il est absurde que les experts des 27 États membres s'échinent chacun dans leur coin sur le réseau à en faire la traduction depuis un dialecte arabe rare et à en livrer leur analyse. Nous devons éviter de faire deux fois le même travail. C'est l'objectif de notre projet « check the web », appelé à renforcer la coopération au sein de l'Union européenne. Nous aspirons en outre à la mise sur pied d'un portail d'information au niveau d'Europol, qui permettrait aux États membres d'échanger leurs renseignements.

Outre la mise en réseau, la deuxième grande valeur ajoutée de l'Europe réside en l'assistance mutuelle que nous nous portons en cas de besoin, comme le veut une solidarité européenne bien comprise. Si nous connaissons les compétences et possibilités spécifiques dont dispose chacun, elles peuvent être déployées au bénéfice de tous. On procède actuellement au sein d'Europol à la constitution d'un réseau d'experts issus des différents États membres et susceptibles, en cas d'attaque, d'appuyer immédiatement leurs collègues par leurs connaissances spécifiques, en matière d'identification des victimes par exemple. Ce projet est né d'une initiative espagnole, suite aux événements de Madrid.

À ce jour toutefois, Europol repose sur un traité multilatéral qu'il est difficile de modifier. Certes, nous disposons à présent de certains protocoles d'amendement enfin entrés en vigueur, mais nous travaillons à la transposition de la base juridique d'Europol dans une décision du Conseil susceptible d'être plus aisément adaptée aux réalités du moment. Nous voulons renforcer Europol sur le plan opérationnel et procéder à une extension raisonnable de ses compétences, pour qu'elles recouvrent l'ensemble des délits graves relevant de la criminalité non organisée à caractère transfrontalier.

Somme toute, dès avant le début de la présidence allemande, nous nous étions proposé de ne pas prendre trop d'initiatives nouvelles et de plutôt nous attacher à améliorer l'efficacité des instruments disponibles – et donc d'étendre le traité de Prüm, de renforcer Europol et d'accroître l'efficacité de Frontex.

Naturellement, nous devons toujours trouver le bon équilibre entre sécurité et liberté, deux droits qui ne s'opposent pas l'un à l'autre mais s'imposent l'un à l'autre des limites et des conditions : car s'il n'est pas de liberté sans sécurité, la sécurité ne sert à rien sans la liberté. Dans les faits, il faut rechercher un compromis raisonnable entre ces deux droits.

Saint Augustin, l'un des pères de l'Église, évoqua un jour l'être humain sous l'appellation « nos interrogantes » – nous, qui nous posons des questions. La liberté de vivre en disposant de soi-même : après la fin des dictatures du socialisme réel en Europe orientale, ce souhait n'a pas été pour peu dans l'aspiration des pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est à rejoindre l'Union européenne.

Je pense dès lors que, pour mieux faire accepter le projet d'unification européenne, il est très important de réfuter la prétendue opposition entre sécurité et liberté, au même titre qu'il nous faut dissiper l'impression d'une séparation des tâches entre l'échelon européen et les États membres.

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, le droit européen trace une distinction subtile entre premier et troisième piliers et nous essayons d'avancer au mieux sur ce terrain difficile. À cet égard, il va naturellement sans dire que nous nourrissons l'espoir – mais c'est là un thème qui dépasse le cadre des responsabilités des ministres de l'intérieur – d'aboutir également, avant la fin de la présidence allemande, à une feuille de route aussi concrète que possible sur la question des réformes institutionnelles de l'Union européenne. Mais tant que nous ne disposons pas de ces réformes, nous devons assumer nos responsabilités comme le prévoient les textes.

C'est pourquoi nous travaillons actuellement à quelque peu démêler l'écheveau des liens et délimitations parfois très complexes entre les premier et troisième piliers, qui sont soumis à des procédures législatives tout à fait différentes, en nous efforçant d'obtenir l'élaboration dans le cadre du troisième pilier – comme le Parlement le souhaite et le demande depuis longtemps – d'une décision-cadre relative à la protection des données. La Commission a présenté un projet en ce sens depuis de nombreuses années déjà. Cependant, au bout d'un an de travail, on avait enregistré 250 réserves et les perspectives d'aboutir à une décision dans un délai prévisible étaient plutôt ténues.

Nous avons donc pris une nouvelle initiative et présenté un projet allégé, pour relancer les négociations et aussi permettre au Parlement de renoncer à la relative résis-

tance dont il fait montre face aux procédures législatives relevant du premier pilier. Jusqu'ici, en effet, le Parlement a souligné, sur la question par exemple du règlement relatif aux visas, qu'il n'approuverait ce texte que si la décision-cadre se voyait enfin inscrite dans le troisième pilier. Nous devons donc continuer d'avancer sur ce dossier et j'espère que nous y parviendrons. Mais ce n'est pas une mince affaire, parce qu'il faut d'une part dégager des décisions unanimes entre les 27 membres du Conseil et d'autre part accorder les points de vue entre Conseil et Parlement.

Cela étant, dès lors que la coopération européenne ne suffit pas à garantir le succès en matière de lutte contre le terrorisme, il est essentiel que nous obtenions la coopération tant de la Russie que des États-Unis. Vous savez que nous avons régulièrement des réunions de la troïka avec la Russie comme avec les États-Unis d'Amérique. Par ailleurs, faisant suite à une initiative de la présidence autrichienne, nous avons nous aussi organisé, durant notre présidence, une rencontre trilatérale avec ces deux pays. De plus, les questions liées aux risques et aux dangers posés par le terrorisme international et à la lutte contre celui-ci nous occupent également dans le cadre du G 8.

Qu'il s'agisse des États membres de l'Union européenne ou de notre partenaire américain, nous disposons de cultures juridiques à certains égards différentes, relativement à la protection des données à caractère personnel, au droit à l'autodétermination en matière d'informations. Nous n'avons guère de raisons de supposer que, fondamentalement, le droit au respect de la vie privée n'est pas tenu en haute estime aux États-Unis d'Amérique également. D'aucuns le supposent parfois erronément en Europe. Il se trouve néanmoins que la protection des données est organisée de manière quelque peu différente en Amérique. En œuvrant à une plus grande compréhension mutuelle, nous tentons de désamorcer les conflits et d'aboutir à davantage d'actions communes.

À titre d'exemple, j'ai pour mission, au cours de notre présidence, de conclure avec les États-Unis d'Amérique un accord sur la transmission des données relatives aux passagers aériens. Il existait déjà un accord entre la Communauté européenne et les États-Unis, qui réglait de manière acceptable la protection des données aux yeux des Européens. Suite à une plainte du Parlement européen, la Cour de justice européenne a cependant jugé cet accord contraire aux compétences telles que définies, car conclu dans le cadre du premier pilier. Il a donc dû être dénoncé et nous devons à présent trouver une solution dans le cadre du troisième pilier. En l'état, nous disposons d'un accord intérimaire valable jusqu'à fin juillet.

Les Américains jugent qu'ils n'ont en fait pas besoin du moindre accord, vu qu'ils souhaitent uniquement obtenir les données passagers. En effet, l'accord recherché ne vise à vrai dire qu'à la protection de ces données en Amérique. En d'autres termes, nous autres Européens sommes dans la position du demandeur dans le cadre de telles négociations. J'ai cependant bon espoir que nous parvenions à un règlement de la question, règlement qui ne satisfera néanmoins pas en tout point les conceptions défendues dans nombre de pays européens en matière de restriction de l'utilisation, de la transmission et de la collecte des dites données. Les intérêts défendus et la situation de départ sont tels que nous n'aboutirons à un résultat qu'à la condition de parvenir à une compréhension mutuelle.

Je pense qu'au-delà des traditions juridiques différentes, une partie du problème vient aussi de ce que nos perceptions respectives des menaces potentielles divergent en partie. Cela vaut aussi au sein de l'Union européenne. Je plaide pour que nous nous efforcions, dans le cadre de la coopération, à développer une compréhension aussi commune que possible du dossier – et ce non seulement dans l'analyse des experts, mais aussi et surtout dans les débats publics au sein de l'Union européenne et de chacun de ses États membres –, afin de percevoir les menaces de façon réaliste, sans pour autant céder à une réaction ou une appréciation exagérée.

Là aussi, il faut veiller au bon équilibre des mesures de protection, dans un climat qui évite toute hystérie. Même face aux risques existants, qu'il convient de prendre au sérieux, nous devons pouvoir faire preuve de la nécessaire dose de décontraction dans la sauvegarde de nos libertés : faute de quoi, nous anticiperions sérieusement sur le résultat que veulent atteindre les terroristes. À cet égard non plus, les terroristes ne peuvent réussir.

Je souhaite que votre réunion soit couronnée de succès. Au-delà de la coopération avec le Parlement européen, le renforcement des échanges d'expérience, mais aussi de la compréhension mutuelle entre les parlements nationaux sur ces questions, revêt une importance inestimable.