COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.12.2005
COM(2005) 695 final

2005/0271 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la transmission d'informations résultant des activités des services de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Contexte général**

Le terrorisme est devenu une menace internationale qu'aucun État membre n'est à même de combattre seul. L'Union européenne a mis au point une politique de lutte contre le terrorisme dans le cadre de laquelle les États membres luttent ensemble avec la même détermination et le même engagement, en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Des mesures législatives et des politiques importantes ont été adoptées afin d'aider l'Union européenne à prévenir et à combattre le terrorisme. Le Conseil européen a notamment adopté un plan d'action de l'UE pour la lutte contre le terrorisme. En outre, une évaluation par les pairs des dispositifs antiterroristes de tous les États membres a été réalisée.

Malgré les progrès accomplis au niveau de l'UE dans la lutte contre le terrorisme, beaucoup reste à faire. Il convient notamment d'appliquer les mesures pertinentes prévues dans le plan d'action de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, dans le programme de La Haye, dans le plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye, ainsi que dans la déclaration du Conseil du 13 juillet 2005[1].

Un élément déterminant des efforts déployés par l'UE pour prévenir et combattre le terrorisme est la transmission, par les États membres, de toutes les informations utiles à Europol. La transmission des informations résultant des activités des services nationaux de sécurité et de renseignement joue un rôle important dans ce processus.

Les États membres doivent également communiquer aux autres États membres toute information utile pouvant les aider à prévenir et à combattre le terrorisme. Les services nationaux de sécurité et de renseignement jouent à cet égard un rôle central.

- **Motivations et objectifs de la proposition**

L'article 29 du traité instituant l'Union européenne dispose que l'objectif de l'Union visant à offrir aux citoyens un niveau élevé de sécurité dans un espace de liberté, de sécurité et de justice est atteint par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme et d'autres formes particulières de criminalité, grâce:

– à une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes dans les États membres, à la fois directement et par l'intermédiaire de l'Office européen de police (Europol), conformément aux articles 30 et 32.

Dans sa déclaration du 25 mars 2004 sur la lutte contre le terrorisme, le Conseil européen a souligné l'importance:

– d'un recours optimal et le plus efficace possible aux organismes de l'UE, afin de promouvoir la coopération dans la lutte contre le terrorisme;

– de la poursuite du développement des relations entre Europol et les services de renseignement; et que

– de l'amélioration des mécanismes de coopération et de la promotion d'une collaboration efficace entre les services de police, de renseignement et de sécurité.

[1] 11158/05 JAI 255.

Afin d'être en mesure de prévenir et de combattre le terrorisme, l'UE doit concentrer ses efforts sur la protection de la sécurité de l'Union dans son ensemble. Cette protection est favorisée par la transmission de toutes les informations utiles des services répressifs, de sécurité et de renseignement à Europol. Le traitement de ces informations est utile à Europol dans ses analyses opérationnelles et stratégiques liées au terrorisme.

La convention Europol fournit déjà un cadre juridique permettant aux États membres de partager l'information relative au terrorisme avec Europol. En principe, les informations résultant des activités des services nationaux de sécurité et de renseignement ne sont pas exclues de cette transmission à Europol. Toutefois, dans son rapport au Conseil sur la mise en œuvre du plan d'action de l'UE pour la lutte contre le terrorisme[2], Europol montre qu'il n'existe pas de fourniture structurée des données des services de sécurité et de renseignement pour inclusion dans ses fichiers d'analyse sur le terrorisme. Dans le deuxième rapport d'évaluation de la task force de lutte contre le terrorisme[3], Europol estime que la plupart des données fournies par les États membres pour alimenter les fichiers d'analyse et les projets pertinents de cette task force proviennent des services répressifs et non des services de sécurité et de renseignement.

Tant le Conseil européen qu'Europol ont reconnu la nécessité de renforcer les relations entre Europol et les services nationaux de sécurité et de renseignement. Dans ce contexte, il convient manifestement d'instaurer un mécanisme assurant la transmission à Europol des informations résultant des activités des services nationaux de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes. La présente décision du Conseil établit ce mécanisme.

Les États membres doivent coopérer et partager l'information afin de prévenir et de combattre le terrorisme. L'échange des informations résultant des activités des services nationaux de sécurité et de renseignement joue un rôle important dans ce processus. Le Conseil européen a également souligné que les États membres devraient transmettre immédiatement aux autorités compétentes des autres États membres toute information dont disposent leurs services concernant des menaces contre la sécurité intérieure de ces autres États membres. La présente décision du Conseil prévoit la transmission des informations résultant des activités des services de sécurité et de renseignement d'un État membre aux autres États membres afin d'aider ces derniers à prévenir et à combattre le terrorisme. Elle ne remet pas en cause les dispositifs bilatéraux de transmission d'informations mis en place entre les États membres.

Le réseau BDL («bureau de liaison») est un outil informatique crypté aidant à transmettre des informations.Les services répressifs des États membres, leurs services de sécurité et de renseignement ainsi qu'Europol devraient tous avoir accès à ce réseau. Il pourrait constituer un mécanisme utile de transmission des informations dans les conditions prévues par la présente proposition de décision du Conseil.

- **Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition**

La décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes dispose que chaque État membre désigne un service spécialisé, au sein de ses services de police ou d'autres services répressifs, qui aura accès à toutes les informations pertinentes concernant les enquêtes pénales conduites par ses services répressifs dans le cadre d'infractions terroristes et qui recueillera ces informations. Elle prévoit également la désignation, soit d'un

---

2 9156/05 JAI 178.

3 12992/05 EUROPOL 33.

correspondant national Eurojust pour les questions de terrorisme, soit d'une autorité judiciaire ou autre autorité compétente appropriée qui a accès à toutes les informations pertinentes concernant les procédures et les condamnations pour infractions terroristes et qui peut recueillir lesdites informations.

Cette décision dispose que les informations recueillies par le service spécialisé d'un État membre et par son correspondant national Eurojust ou par l'autorité judiciaire ou autre autorité compétente appropriée sont transmises respectivement à Europol et à Eurojust. Elle prévoit en outre que les États membres rendent les informations en rapport avec des infractions terroristes accessibles aux autres États membres intéressés.

La décision 2005/671/JAI ne concerne pas spécifiquement les services de sécurité et de renseignement. L'adoption et la mise en œuvre de la décision du Conseil relative à la transmission d'informations résultant des activités des services de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes et de la décision 2005/671/JAI du Conseil renforceront la transmission, par les États membres, des informations des services répressifs et de sécurité et de renseignement à Europol en ce qui concerne les infractions terroristes.

La convention Europol de 1995. Aux termes de son article 2, Europol a pour objectif d'améliorer, par les mesures prévues dans la convention, l'efficacité des services compétents des États membres et leur coopération en ce qui concerne la prévention et la lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de la criminalité internationale et organisée.

La proposition de décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale[4]. Cet instrument fournit le cadre juridique nécessaire pour assurer une protection efficace des données à caractère personnel dans des domaines relevant du titre VI du traité UE.

- **Cohérence avec d'autres politiques et objectifs de l'Union**

La décision du Conseil relative à la transmission d'informations résultant des activités des services de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes entend assurer le plein respect du droit à la liberté et à la sûreté, au respect de la vie privée et familiale, ainsi que du droit à la protection des données à caractère personnel (articles 6, 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Pour ce faire, elle établit un mécanisme d'aide à la prévention du terrorisme et à la lutte contre ce phénomène et elle prévoit que les informations sont transmises aux points de contact nationaux conformément au droit national et à Europol conformément à la convention Europol.

Les traitements de données à caractère personnel réalisés en vertu de la présente décision du Conseil s'effectueront conformément, dans leurs domaines respectifs, à la décision-cadre 2006/XX/JAI du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et à la convention Europol.

- **Analyse d'impact**

Les trois scénarios législatifs suivants ont été explorés:

– Aucune législation nouvelle ou complémentaire.

---

4 COM(2005)475.

En s'abstenant d'agir, on risquerait de maintenir le statu quo, qui n'apporte pas de réponse satisfaisante aux défis actuels en matière de sécurité. Aucun des instruments ou des projets existants ne débouche sur les améliorations que la présente décision du Conseil entend apporter.

– Proposition de décision-cadre du Conseil.

Il semble plus judicieux de laisser aux États membres une certaine latitude dans la désignation des points de contact et la transmission des informations aux autres États membres. La convention Europol fournit déjà un cadre juridique pour la transmission, par les États membres, d'informations à Europol. Dans ces circonstances, il serait contraire au principe de proportionnalité de présenter une proposition d'harmonisation des législations nationales des États membres en la matière.

– Proposition de décision du Conseil.

Une proposition de décision du Conseil semble être la meilleure solution pour répondre au besoin actuel de transmission, à Europol et aux autres États membres, des informations résultant des activités des services nationaux de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes. Elle établit un mécanisme de transmission de ces informations sans nécessiter la création de nouveaux services ni le rapprochement des législations nationales.

En ce qui concerne les incidences sur les droits fondamentaux, la décision contribue à la mise en œuvre des articles 2 et 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui consacre le droit de chacun à la vie et à l'intégrité physique de sa personne. La décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale assure une protection renforcée du droit au respect de la vie privée des personnes dont les données seront traitées en vertu de la présente décision.

2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Résumé des mesures proposées**

La présente décision du Conseil prévoit la désignation d'un point de contact au sein des services de sécurité et de renseignement de chaque État membre. Ces services transmettent toute information utile résultant de leurs activités et concernant des infractions terroristes aux points de contact ainsi désignés. La décision du Conseil dispose en outre que les informations reçues par les points de contact au sujet d'infractions terroristes sont transmises à Europol.

La décision du Conseil prévoit qu'en matière d'infractions terroristes, les informations reçues par le point de contact d'un État membre sont transmises aux points de contact des autres États membres concernés.

- **Base juridique**

Article 30, paragraphe 1, point b), et article 34, paragraphe 2, point c), du traité UE.

- **Principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité s'applique à l'action de l'Union.

Les objectifs de la proposition ne peuvent être réalisés par les États membres de manière isolée pour la raison suivante.

Le terrorisme est un phénomène international qu'aucun État membre n'est à même de combattre seul de façon efficace. Europol dispose d'un rôle central au sein de l'UE en ce qui

concerne la prévention du terrorisme et la lutte contre celui-ci. Il doit recevoir les informations requises des États membres afin de pouvoir accomplir sa mission, et notamment développer ses fichiers d'analyse sur le terrorisme et les projets de sa task force de lutte contre le terrorisme. En transmettant les informations utiles à Europol ou en les enregistrant dans le système d'information Europol, chaque État membre contribue à renforcer la sécurité de l'UE dans son ensemble.

Les objectifs de la proposition peuvent être mieux réalisés au niveau de l'Union pour la raison suivante.

La décision du Conseil vise principalement à assurer la transmission à Europol des informations résultant des activités des services nationaux de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes. Se trouvant en situation de recevoir les informations de tous les États membres, Europol est en mesure de concevoir une approche de l'UE en matière de prévention du terrorisme et de lutte contre ce phénomène. Ni un État membre agissant isolément ni la transmission d'informations entre un nombre restreint d'États membres ne permettent d'atteindre cet objectif.

La proposition est donc conforme au principe de subsidiarité.

- **Principe de proportionnalité**

La présente proposition respecte le principe de proportionnalité pour les raisons suivantes.

Elle prévoit la mise en place d'un mécanisme de transmission des informations, tout en laissant les États membres libres de décider des aspects opérationnels.

Il est prévu que la mise en œuvre de la présente décision du Conseil n'impose pas de charge ou de coûts excessifs aux États membres. Ceux-ci ne devront pas créer de nouveaux organismes ou services. Chaque État membre sera tenu de transmettre à Europol les informations qu'il peut en principe déjà lui transmettre conformément aux dispositions de la convention Europol. Les éventuels coûts supportés par les États membres lors de la mise en œuvre de la décision du Conseil seront proportionnels à la contribution apportée par la décision à la prévention du terrorisme et à la lutte contre ce phénomène.

- **Choix des instruments**

Instrument proposé: une décision fondée sur l'article 34, paragraphe 2, point c), du traité UE.

L'instrument retenu est la décision, car il est nécessaire d'adopter un acte d'application générale obligatoire dans tous ses éléments pour les États membres.

3. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura pas d'incidence sur le budget de la Communauté.

2005/0271 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la transmission d'informations résultant des activités des services de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 30, paragraphe 1, point b), et son article 34, paragraphe 2, point c),

vu la proposition de la Commission[5],

vu l'avis du Parlement européen[6],

considérant ce qui suit:

(1) L'Union européenne s'est fixé comme objectif d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les États membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

(2) Dans le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, adopté par le Conseil européen le 4 novembre 2004, il est souligné que la mise en œuvre de tous les éléments de la déclaration du Conseil européen du 25 mars 2004 et du plan d'action de l'UE pour la lutte contre le terrorisme doit être intégralement poursuivie, notamment en ce qui concerne le renforcement du recours à Europol et Eurojust.

(3) Le plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye[7] prévoit le renforcement de la coopération entre les autorités compétentes dans la lutte contre le terrorisme grâce à la mise en place de points de contact spécialisés dans les États membres, qui auront accès à toutes les informations et à tous les renseignements nécessaires concernant des activités terroristes impliquant des personnes, des groupes ou des entités.

(4) La décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002[8] relative à la lutte contre le terrorisme dispose que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes certains actes intentionnels érigés en infractions par le droit national. Elle prévoit également que les États membres prennent les mesures nécessaires pour rendre punissables certains actes intentionnels relatifs à des groupes terroristes, pour que soient également considérés comme infractions liées aux activités terroristes certains actes liés à de telles activités et pour que soit rendu punissable le fait d'inciter à commettre certaines infractions ou de s'en rendre complice et le fait de tenter de les commettre.

---

5 JO C […] du […], p. […].
6 JO C […] du […], p. […].
7 JO C 198 du 12.8.2005, p. 1.
8 JO L 164 du 22.6.2002, p. 3.

(5) Aux termes de la convention Europol du 26 juillet 1995[9], Europol a pour objectif d'améliorer, par les mesures prévues dans la convention, l'efficacité des services compétents des États membres et leur coopération en ce qui concerne la prévention et la lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de la criminalité internationale et organisée.

(6) La décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes[10] dispose que les États membres transmettent à Europol et à Eurojust les informations relatives aux enquêtes, aux poursuites et aux condamnations pénales pour infractions terroristes. Cette décision prévoit également que les États membres veillent à ce que les informations en rapport avec des infractions terroristes soient rendues accessibles aux autres États membres intéressés, mais elle ne concerne pas spécifiquement les services de sécurité et de renseignement, qui jouent également un rôle clé en matière de prévention du terrorisme dans le cadre de leurs activités de collecte et de production de renseignements en vue de sauvegarder la sécurité nationale.

(7) Il convient donc de renforcer la transmission à Europol des informations résultant des activités des services nationaux de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes, afin d'aider ce dernier à obtenir toutes les informations nécessaires pour accomplir sa mission.

(8) Les États membres devraient coopérer et partager l'information afin de prévenir et de combattre le terrorisme. L'échange des informations résultant des activités des services nationaux de sécurité et de renseignement joue un rôle important dans ce processus. Il convient donc de prévoir la transmission des informations résultant des activités des services nationaux de sécurité et de renseignement d'un État membre aux autres États membres.

(9) Étant donné que l'objectif de l'action proposée, à savoir la mise en place d'un mécanisme assurant la transmission, à Europol ainsi qu'entre les États membres, des informations résultant des activités des services nationaux de sécurité et de renseignement en ce qui concerne les infractions terroristes, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres agissant individuellement, et peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux réalisé au niveau de l'Union européenne, le Conseil peut arrêter des mesures, conformément au principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du traité CE et visé à l'article 2 du traité UE. Conformément au principe de proportionnalité, la présente décision n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

(10) La présente décision respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

DÉCIDE:

Article premier

Objet et champ d'application

---

[9] JO C 316 du 27.11.1995, p. 2. Convention modifiée en dernier lieu par le protocole du 27 novembre 2003 établi sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), modifiant ladite convention (JO C 2 du 6.1.2004, p. 3).

[10] JO L 253 du 29.9.2005, p. 22.

La présente décision établit un mécanisme visant à assurer la transmission à Europol d'informations résultant des activités des services de sécurité et de renseignement des États membres en ce qui concerne les infractions terroristes. Elle instaure également un mécanisme visant à assurer l'échange d'informations concernant les infractions terroristes entre les services de sécurité et de renseignement des États membres.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente décision, on entend par:

a) «infractions terroristes»: les infractions visées aux articles 1er à 4 de la décision-cadre 2002/475/JAI;

b) «Europol»: l'Office européen de police institué par la convention du 26 juillet 1995 portant création d'un office européen de police (la «convention Europol»);

c) «services de sécurité et de renseignement»: les autorités des États membres qui sont chargées de recueillir et de produire des renseignements en vue de combattre les menaces contre l'ordre juridique démocratique, la sécurité et d'autres intérêts essentiels de l'État, telles que le terrorisme;

d) «informations utiles»: les renseignements relatifs à des infractions terroristes affectant ou susceptibles d'affecter au moins deux États membres.

Article 3

Points de contact nationaux

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que ses services de sécurité et de renseignement transmettent au point de contact national, désigné conformément au paragraphe 2, toutes les informations utiles résultant de leurs activités et concernant des infractions terroristes.

2. Dans les trois mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente décision, chaque État membre désigne un point de contact national au sein de ses services de sécurité et de renseignement.

3. Les États membres communiquent par écrit au secrétariat général du Conseil et à la Commission les points de contact désignés et toute modification ultérieure les concernant.

Article 4

Transmission d'informations à Europol

Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les informations reçues par son point de contact national soient transmises à Europol, conformément aux dispositions de la convention Europol.

Article 5

Transmission d'informations aux autres États membres

Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les informations reçues par son point de contact national soient transmises aux points de contact nationaux des autres États membres concernés conformément à son droit national.

Article 6

Suivi et évaluation

1. Les États membres font rapport au secrétariat général du Conseil et à la Commission sur les mesures prises en application des obligations qui leur incombent en vertu de la présente décision. Ils communiquent ce rapport pour la première fois au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la présente décision, puis tous les deux ans.

2. La Commission présente au Conseil, sur la base des informations fournies par les États membres et Europol, un rapport sur la mise en œuvre de la présente décision. Elle présente son premier rapport au plus tard dix-huit mois après l'entrée en vigueur de la présente décision, puis tous les deux ans.

Article 7

Entrée en vigueur

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne.*

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le Président