PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

PROVISOIRE
2004/0069(CNS)

16.3.2005

*

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes
(COM(2004/0221 - 15599/2004 – C6-0007/2004 – 2004/0069(CNS))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Antoine Duquesne

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation *majorité des suffrages exprimés*
**I	Procédure de coopération (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
**II	Procédure de coopération (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***	Avis conforme *majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
***I	Procédure de codécision (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
***II	Procédure de codécision (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***III	Procédure de codécision (troisième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué ***en gras et italique***. Le marquage *en italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

EXPOSE DES MOTIFS 14

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil concernant relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes
(COM(2004/0221 - 15599/2004 C6-0007/2004 – 2004/0069(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de la Commission (COM(2004/0221))[1],

– vu le texte révisé de la proposition de décision du Conseil (15599/2004),

– vu l'article 34, paragraphe 2, point c) du traité UE

- vu l'article 39, paragraphe 1, du traité UE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0007/2004),

– vu les articles 93 et 51 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et les avis de la commission des affaires étrangères et de la commission des affaires juridiques (A6-0000/2005),

1. approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée;

2. invite la Commission à modifier en conséquence sa proposition, conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE;

3. invite le Conseil, s'il entend s'écarter du texte approuvé par le Parlement, à en informer celui-ci;

4. demande au Conseil de le consulter à nouveau, s'il entend modifier de manière substantielle la proposition de la Commission;

5. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Texte proposé par la Commission	Amendements du Parlement

Amendement 1
Article 1bis, titre (nouveau)

	Article 1bis
	Echange d'informations concernant les infractions terroristes entre services de

[1] Non encore publiée au JO.

police ou autres services répressifs

Amendement 2
Article 1bis, paragraphe 1 (nouveau)

1. Chaque État membre veille à ce que toute information pertinente que ses services de police ou d'autres services répressifs détiennent dans le cadre d'infractions terroristes ou auxquelles ils peuvent avoir accès sans recourir à des mesures coercitives puisse être transmise aux services de police ou autres services répressifs compétents des autres États membres, conformément à la présente décision.

Amendement 3
Article 1bis, paragraphe 2 (nouveau)

2. Chaque État membre veille à ce que les conditions régissant la transmission d'informations aux services de police ou autres services répressifs compétents des autres États membres ne soient pas plus strictes que celles s'appliquant au niveau national à la transmission ou à la demande d'informations.

Amendement 4
Article 1bis, paragraphe 3 (nouveau)

3. Les informations sont transmises sur demande d'un service de police ou autre service répressif compétent, agissant conformément au droit national, dans le cadre d'une enquête en matière d'infractions terroristes.

Amendement 5
Article 2, titre

Èchange d'informations concernant les infractions terroristes	***Transmission*** d'informations concernant les infractions terroristes ***à Europol et Eurojust***

Amendement 6
Article 2, paragraphe 1

2. Chaque État membre désigne, soit un correspondant national Eurojust pour les questions de terrorisme, soit une autorité judiciaire ou autre autorité compétente appropriée qui, conformément au droit national, aura accès à toutes les informations pertinentes concernant les procédures et les condamnations pour infractions terroristes, qui pourra recueillir lesdites informations et qui les transmettra à Eurojust conformément au ***paragraphe 4bis***. Lorsque leur système juridique le prévoit, les États membres peuvent désigner plusieurs correspondants nationaux Eurojust ou plusieurs autorités judiciaires ou autres autorités compétentes appropriées.	2. Chaque État membre désigne, soit un correspondant national Eurojust pour les questions de terrorisme, soit une autorité judiciaire ou autre autorité compétente appropriée qui, conformément au droit national, aura accès à toutes les informations pertinentes concernant les procédures et les condamnations pour infractions terroristes, qui pourra recueillir lesdites informations et qui les transmettra à Eurojust conformément au ***paragraphe 5***. Lorsque leur système juridique le prévoit, les États membres peuvent désigner plusieurs correspondants nationaux Eurojust ou plusieurs autorités judiciaires ou autres autorités compétentes appropriées.

Amendement 7
Article 2, paragraphe 2

3. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'au moins les informations mentionnées au paragraphe 4 en ce qui concerne les enquêtes pénales et les informations visées au ***paragraphe 4bis*** concernant les poursuites et les condamnations pénales pour infractions terroristes, qui intéressent ou sont susceptibles d'intéresser deux États membres ou plus et sont recueillies par l'autorité compétente, soient transmises à:	3. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'au moins les informations mentionnées au paragraphe 4 en ce qui concerne les enquêtes pénales et les informations visées au ***paragraphe 5*** concernant les poursuites et les condamnations pénales pour infractions terroristes, qui intéressent ou sont susceptibles d'intéresser deux États membres ou plus et sont recueillies par l'autorité compétente, soient transmises à:

Amendement 8
Article 2, paragraphe 4, point d bis) (nouveau)

d bis) les informations sur les condamnations pour infractions terroristes et les circonstances particulières qui se rapportent à ces infractions;

Justification

Une condamnation ne devient définitive que lorsque les délais de recours fixés par le droit national ont expiré. Cette période, qui varie en fonction des systèmes juridiques nationaux et de l'encombrement du rôle des juridictions, peut parfois être assez longue. L'efficacité, qui doit prévaloir en matière de lutte contre le terrorisme, impose que les informations sur les condamnations pour infractions terroristes puissent être transmises dès que le jugement initial est rendu, sans attendre l'épuisement de toutes les voies de recours, un délai trop long risquant de rendre ces informations inopérantes. Ces informations ne sont au demeurant pas confidentielles puisque les jugements de condamnation en matière pénale sont en principe publics (article 6, 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

Amendement 9
Article 2, paragraphe 4, point d ter) (nouveau)

d ter) les peines imposées ainsi que les informations pertinentes quant à leur exécution ;

Amendement 10
Article 2, paragraphe 4, point d quater) (nouveau)

d quater) les déchéances encourues du fait de la condamnation ;

Amendement 11
Article 2, paragraphe 4, point d quinquies) (nouveau)

d quinquies) les antécédents judiciaires ;

Justification

Il est primordial que tant Europol qu'Eurojust aient également accès aux informations concernant les peines, exécutions, déchéances et antécédents judiciaires des personnes ou groupes faisant l'objet d'une enquête pénale. La communication de ces données, dont il convient de rappeler avec force qu'elle doit trouver aussi rapidement que possible sa concrétisation ultime dans la mise en place d'un registre européen des condamnations pénales et des déchéances, revêt en effet une importance fondamentale tant pour la lutte contre le terrorisme que pour la lutte contre toutes les formes de grande criminalité et apparaît comme rigoureusement indispensable au bon fonctionnement des services répressifs nationaux, d'Europol et d'Eurojust. C'est pour ce motif qu'il est nécessaire, dans l'attente de la mise en œuvre du casier judiciaire européen, de ranger explicitement ces informations parmi les informations qui doivent être communiquées à Europol et à Eurojust.

Amendement 12
Article 2, paragraphe 4 bis, point c)

c.) les informations sur les condamnations ***définitives*** pour infractions terroristes et sur les circonstances particulières qui se rapportent à ces infractions;	c) les informations sur les condamnations pour infractions terroristes et sur les circonstances particulières qui se rapportent à ces infractions;

Justification

Une condamnation ne devient définitive que lorsque les délais de recours fixés par le droit national ont expiré. Cette période, qui varie en fonction des systèmes juridiques nationaux et de l'encombrement du rôle des juridictions, peut parfois être assez longue. L'efficacité, qui doit prévaloir en matière de lutte contre le terrorisme, impose que les informations sur les condamnations pour infractions terroristes puissent être transmises dès que le jugement initial est rendu, sans attendre l'épuisement de toutes les voies de recours, un délai trop long risquant de rendre ces informations inopérantes. Ces informations ne sont au demeurant pas confidentielle puisque les jugements de condamnation en matière pénale sont en principe publics (article 6, 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

Amendement 13
Article 2, paragraphe 4 bis, point c bis) (nouveau)

	c bis) les peines imposées ainsi que les informations pertinentes quant à leur exécution ;

Amendement 14
Article 2, paragraphe 4bis, point c ter) (nouveau)

	c ter) les déchéances encourues du fait de la condamnation ;

Amendement 15
Article 2, paragraphe 4bis, point c quater) (nouveau)

	c quater) les antécédents judiciaires ;

Justification

Il est primordial que tant Europol qu'Eurojust aient également accès aux informations concernant les peines, exécutions, déchéances et antécédents judiciaires des personnes ou groupes faisant l'objet d'une enquête pénale. La communication de ces données, dont il convient de rappeler avec force qu'elle doit trouver aussi rapidement que possible sa concrétisation ultime dans la mise en place d'un registre européen des condamnations pénales et des déchéances, revêt en effet une importance fondamentale tant pour la lutte contre le terrorisme que pour la lutte contre toutes les formes de grande criminalité et apparaît comme rigoureusement indispensable au bon fonctionnement des services répressifs nationaux, d'Europol et d'Eurojust. C'est pour ce motif qu'il est nécessaire, dans l'attente de la mise en œuvre du casier judiciaire européen, de ranger explicitement ces informations parmi les informations qui doivent être communiquées à Europol et à Eurojust.

Amendement 16
Article 4

Demandes d'entraide judiciaire et d'exécution de décisions judiciaires	***Délais en matière de transmission d'informations***
Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour veiller à ce que ***les demandes d'entraide judiciaire et les demandes de reconnaissance et d'exécution de décisions judiciaires qui ont été présentées par un autre État membre dans le cadre d'infractions terroristes soient traitées de manière urgente et prioritaire***.	Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour veiller à ce que ***toute information pertinente contenue dans un document, dossier, élément d'information, objet ou autre moyen de preuve, qui a été saisi ou confisqué au cours d'enquêtes ou de procédures pénales en rapport avec des infractions terroristes, puisse être immédiatement accessible aux autorités d'autres Etats membres intéressés conformément au droit national et aux instruments juridiques internationaux pertinents ou soit immédiatement transmise lorsque des enquêtes sont menées ou pourraient être ouvertes, ou que des poursuites en rapport avec des infractions terroristes sont engagées***.

Amendement 17
Article 4, paragraphe 1 bis (nouveau)

1bis. Si un élément d'information ne peut être transmis immédiatement, l'autorité compétente indique immédiatement le délai dans lequel elle peut s'exécuter, délai qui ne devra pas être supérieur à douze heures ou, dans le cas d'un élément d'information qui requiert des formalités ou contacts préalables avec d'autres autorités, à quarante-huit heures dans les cas d'urgence et à dix jours ouvrables dans les autres cas.

Amendement 18
Article 4, paragraphe 1 ter (nouveau)

1ter. Les délais fixés au paragraphe 1bis prennent cours à compter de la réception de la demande d'information par l'autorité compétente de l'Etat membre requis.

Justification

L'efficacité de la proposition à l'examen dépend intimement des délais dans lesquels les informations requises sont échangées. En matière de lutte contre la grande criminalité, et plus encore dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la rapidité est fondamentale : une information transmise trop tard devient souvent une information inopérante. Il convient donc de fixer des délais serrés, mais réalistes, pour la transmission des infractions. A cet égard, il est utile de faire une distinction entre les informations immédiatement disponibles dans le chef des services de police ou autres services compétents, pour la transmission desquelles un délai maximum de douze heures paraît suffisant, et les informations dont l'obtention nécessite soit l'accomplissement de formalités administratives ou autres, soit des contacts préalables avec d'autres services ou autorités (par exemple des informations qui doivent être extraites du casier judiciaire), pour la transmission desquelles un délai de quarante-huit heures, dans les cas d'urgence, et de dix jours ouvrables, dans les autres cas, paraît adéquat.

Amendement 19
Article 4 bis (nouveau)

Article 4 bis

Echange spontané d'informations

1. Sans préjudice de l'application des articles 2 et 3, les services de police ou autres services répressifs compétents, sans que la demande leur en ait été faite, communiquent aux services de police ou autres services répressifs compétents des autres Etats membres concernés toute information, si des raisons factuelles donnent lieu de croire que cette information pourrait contribuer au dépistage et à la prévention de délits ou d'activités délictueuses constitutives d'une infraction terroriste ou à une enquête en la matière.

2. La communication d'informations dans le cadre du paragraphe 1 est circonscrite aux éléments jugés pertinents ou nécessaires pour assurer avec succès le dépistage et la prévention du délit ou de l'activité délictueuse en question ou l'enquête en la matière.

Amendement 20
Article 4 ter (nouveau)

Article 4 ter

Refus de transmission d'informations

Les services compétents ne peuvent refuser de communiquer des informations que s'ils justifient qu'il existe des motifs factuels sérieux de supposer :

a) que la communication de ces informations porterait atteinte aux intérêts vitaux de l'Etat membre requis en matière de sécurité ;

b) que la communication de ces informations pourrait compromettre le bon déroulement d'une enquête en cours ;

c) que les informations demandées sont clairement disproportionnées ou sans objet au regard des finalités pour

lesquelles elles sont demandées.

EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction

Au lendemain des tragiques évènements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, la lutte contre le terrorisme est devenue l'une des priorités de l'Union européenne. Mais les attentats qui ont frappé durement le Royaume d'Espagne le 11 mars 2004 ont démontré que la menace d'actes terroristes sur le sol européen ou contre des intérêts européens est toujours bien présente.

Le drame espagnol a malheureusement illustré le fait que la méthode de travail qui a été celle de l'Union européenne depuis 2001, basée fondamentalement sur une logique empirique, a aujourd'hui atteint ses limites. Cela signifie qu'il est urgent de changer d'approche. L'Union européenne doit maintenant travailler de manière proactive, et non plus de manière simplement réactive. Elle doit également adopter une démarche plus systématique et veiller en permanence à la cohérence des législations qu'elle élabore. Cela implique notamment que l'on agisse dans le cadre d'une réelle ligne politique, basée sur des concepts clairs.

Dans cette perspective, l'on peut mettre en avant trois lignes de force, qui doivent guider la réflexion et l'action du Conseil et de la Commission.

En premier lieu, il convient de se donner les moyens et la capacité d'identifier avec précision chacune des cibles que l'on entend combattre. En effet, le terrorisme n'est pas une réalité monolithique : il existe différents types de terrorisme. Si l'on veut pouvoir les combattre de manière appropriée, il faut bien les distinguer et les connaître.

En second lieu, l'efficacité de la riposte implique une approche moderne et réaliste du phénomène terroriste, c'est-à-dire une approche qui prenne en compte les liens très étroits qui existent très souvent entre les diverses organisations terroristes, mais aussi entre le terrorisme et la grande criminalité organisée.

En troisième lieu, l'objectif de cohérence impose que l'on évite la multiplication des instruments juridiques de lutte contre le terrorisme et que l'on tende au contraire à l'uniformisation et à la simplification des normes existantes.

La profusion, en la matière, est en effet source de confusion et d'inefficacité. On sait par exemple que l'interconnexion et la multiplicité des instruments disponibles au niveau européen rendent les choses très complexes pour les policiers qui, sur le terrain, procèdent concrètement à l'échange d'informations.

Dans cette perspective, une évaluation systématique des politiques menées et des résultats engrangés permettrait de mettre en lumière les carences et les mauvais fonctionnements, mais aussi de cerner les mesures qui se sont avérées efficaces.

L'analyse du travail effectué par Europol et Eurojust depuis leur création constitue assurément, à cet égard, un bon point de départ. On sait en effet que leur fonctionnement actuel n'est pas totalement satisfaisant. Le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a d'ailleurs souligné clairement la nécessité de ce travail d'analyse et a voulu marquer son souci

de voir renforcé le recours à Eurojust et Europol, en chargeant le coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union – dont on soulignera par ailleurs que le rôle et les pouvoirs exacts devraient être précisés – de favoriser toute avancée en la matière et en appelant les Etats membres à veiller à coopérer pleinement avec Europol et Eurojust.

Enfin, une meilleure association des acteurs de terrain à la définition de la stratégie d'action permettra certainement de mieux calibrer les mesures qui doivent être prises à l'avenir. Ainsi, la bonne compréhension des besoins et la prise en compte des attentes des services de police est indispensable pour obtenir une bonne collaboration entre ceux-ci, notamment dans le cadre d'Europol. L'expérience démontre en effet que, trop souvent, si les services de police nationaux n'alimentent pas Europol comme ils le devraient, c'est parce qu'ils n'aperçoivent pas la plus-value que cela pourrait représenter dans l'accomplissement de leur tâche.

Il est donc indispensable, face à ce sentiment, d'apporter des réponses concrètes et convaincantes. Dans cette perspective, il serait certainement utile d'envisager l'adoption, au départ des grands principes qui régissent l'échange d'informations (principes de finalité, de proportionnalité, bientôt de disponibilité) mais aussi compte tenu des besoins des services de police sur le terrain, d'un code ou d'un manuel des bonnes pratiques à l'usage des policiers, leur expliquant de manière très simple et très concrète le cadre dans lequel ils doivent agir, notamment en termes de protection des données.

2. La proposition de décision du Conseil et le projet de décision-cadre du Royaume de Suède

a) Rappel de la portée des textes à l'examen

L'initiative de la Commission part de l'idée que la persistance de la menace terroriste impose que l'on recherche plus d'efficacité. La lutte contre le terrorisme requiert donc d'une part que les Etats membres transmettent systématiquement à Europol et/ou à Eurojust les renseignements sur toutes les personnes liées à des activités terroristes, quelle qu'en soit la forme, et d'autre part que les Etats membres s'échangent entre eux les informations dans ce domaine, « *conformément à leur droit interne ou aux instruments juridiques pertinents* ».

Le projet du Royaume de Suède part quant à lui du constat selon lequel la lutte contre la criminalité est très souvent appréhendée d'une manière verticale, les mesures étant prises uniquement en fonction du type de délit, sans considération du fait qu'il ressortit ou non à la criminalité organisée. Cette approche peut aboutir à une situation où des champs de compétences différents, des mandats différents dans le cadre de la coopération, des législations ou procédures nationales différentes finissent par constituer de réels obstacles pour la collecte et l'échange d'informations au niveau de l'Union.

Le Royaume de Suède veut donc privilégier une approche horizontale, et mettre l'accent sur la lutte contre la criminalité en tant que telle, en accordant moins d'importance aux compétences spécifiques des services nationaux luttant contre la criminalité. L'objectif poursuivi est de créer un cadre juridique commun et simplifié pour l'échange d'informations, applicable à tous les services nationaux ayant une fonction répressive. Dans ce système, les compétences attribuées en vertu de la législation nationale à un service pour dépister et prévenir la criminalité et pour enquêter doivent être reconnues par les autres États membres, et ce service doit pouvoir demander et obtenir des informations et des renseignements auprès des autres

États membres, sans devoir se conformer à d'autres exigences formelles que celles établies par la décision-cadre. Ce cadre juridique commun, il convient de le souligner, ne vise que l'échange d'informations en matière policière : il ne concerne donc nullement la coopération en matière judiciaire.

b) Complémentarité entre les propositions de la Commission et du gouvernement suédois

Sur le plan technique, le texte de la Commission privilégie la centralisation de l'information vers Europol et Eurojust, tandis que la proposition du Royaume de Suède fait l'impasse sur cette centralisation, mais veut accroître de manière significative la rapidité des échanges d'informations.

Le texte de la Commission présente très certainement l'avantage d'élargir le champ d'application des échanges d'informations à toutes les infractions terroristes au sens de la décision-cadre 2002/475/JAI, sans que ceux-ci ne soient limités à la liste des personnes et entités figurant à l'annexe de la position commune 2001/931/PESC. Il est cependant permis de se demander si ce texte apporte une autre plus-value. En effet, le mécanisme que la Commission veut instaurer reproduit, dans les grandes lignes, des obligations qui existent déjà par ailleurs, particulièrement dans le cadre de la Convention Europol et de la Décision du Conseil instituant Eurojust.

Ainsi, l'article 4 de la Convention Europol impose déjà aux Etats membres de désigner, au sein de leurs services de police, une unité nationale qui servira d'organe de liaison entre les services nationaux et Europol. Cette unité nationale doit avoir accès à toutes les « *données nationales appropriées* », qu'elle doit tenir à jour en vue, notamment, de les transmettre à Europol. Les « *données nationales appropriées* » visées à l'article 4 recouvrent bien les infractions terroristes visées par la proposition de la Commission, puisqu'Europol est expressément chargée, en vertu de l'article 2 de la Convention, de traiter « *des infractions commises ou susceptibles d'être commises dans le cadre d'activités de terrorisme portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes ainsi qu'aux biens* ».

Dans le même ordre d'idées, la Décision du Conseil instituant Eurojust prévoit déjà, dans son article 12, que chaque Etat membre peut mettre en place ou désigner un ou plusieurs correspondants nationaux Eurojust, en indiquant que « *cette mise en place ou cette désignation est hautement prioritaire en matière de terrorisme* ». Tout comme la proposition de la Commission, les articles 9 et 12 du Statut Eurojust renvoient au droit national pour ce qui concerne la définition de la nature et de l'étendue des pouvoirs judiciaires confiés à ses membres nationaux sur le territoire national.

A priori, la proposition du Royaume de Suède paraît présenter un intérêt certain par rapport aux systèmes développés dans la Convention Europol, le statut Eurojust et l'initiative de la Commission, dans la mesure où, en prévoyant un contact direct entre services spécialisés sans conditions supplémentaires par rapport à celles qui existent dans la sphère interne pour les contacts entre autorités répressives, elle permet de gommer un certain nombre de difficultés tenant à l'organisation judiciaire propre à chaque Etat membre. L'information peut donc circuler plus rapidement, ce qui est bien évidemment capital dans la lutte contre toute criminalité.

On pourrait sans doute s'interroger également sur la plus-value que représente le texte

suédois, dans la mesure où la Convention d'application de l'accord de Schengen prévoit déjà un mécanisme de coopération policière reposant, globalement, sur les mêmes idées.

L'article 39 de la Convention impose en effet aux Parties contractantes de s'engager « *à ce que leurs services de police s'accordent, dans le respect de la législation nationale et dans les limites de leurs compétences, l'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables* ». L'article 46 permet pour sa part à chaque Partie contractante, dans des cas particuliers et dans le respect de sa législation nationale, de communiquer à une autre Partie concernée, sans y être invitée, « *des informations qui peuvent être importantes pour celle-ci aux fins de l'assistance pour la répression d'infractions futures, de la prévention d'infractions ou de la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics* ».

Cependant, l'examen des textes fait apparaître des différences non dénuées d'importance. Ainsi, l'article 39 limite la coopération entre services de police aux cas où « *le droit national ne réserve pas la demande <d'information> aux autorités judiciaires* », restriction qui n'apparaît pas dans le texte suédois, lequel se contente d'énoncer, en son article 4, que « *les Etats membres veillent à ce que les informations ou les renseignements que les services répressifs détiennent ou auxquels ils peuvent avoir accès sans recourir à des mesures coercitives puissent être transmis aux services répressifs compétents des autres Etats membres* ».

L'article 46 alinéa 2, quant à lui, impose, en cas de communication d'initiative à une Partie concernée, que les informations soient échangées « *par l'intermédiaire d'une instance centrale à désigner* ». L'échange direct d'informations, c'est-à-dire l'échange de service à service, qui est de principe dans le système proposé par le Royaume de Suède, n'est ici autorisé qu'à titre strictement exceptionnel, « *dans des cas particulièrement urgents* » et à la condition d'en aviser l'instance centrale dans les meilleurs délais.

Le régime des articles 39 et 46 de la Convention Schengen ne permet donc pas la même souplesse que le texte suédois dans la communication des données et surtout laisse subsister le risque d'obstacles liés au système juridique interne des Parties contractantes : ainsi, même en cas d'urgence, la communication directe ne sera pas possible s'il existe des « *dispositions nationales contraires* ».

La proposition du Royaume de Suède paraît donc bien apporter une plus value réelle par rapport au droit existant. On soulignera également un autre avantage du système proposé, qui est de fixer un délai de principe (en l'espèce douze heures) pour la transmission de l'information demandée. La longueur excessive de la procédure constitue en effet l'un des obstacles auxquels on se heurte en pratique, notamment dans le cadre d'Europol.

Enfin, à supposer même que l'apport du texte suédois ne soit pas jugé suffisamment significatif par rapport au système des articles 39 et 46 de la Convention d'application de l'accord de Schengen, on soulignera qu'il présente à tout le moins l'avantage d'étendre le principe de la coopération entre services répressifs aux 25 Etats membres, qui ne sont pas tous Parties contractantes à l'accord de Schengen.

Eu égard aux considérations qui précèdent et à l'importance de l'enjeu, il apparaît utile de s'engager dans la voie d'un cumul des avantages offerts par chacun des deux systèmes, présentés respectivement par la Commission et le Royaume de Suède. En effet, une politique

de communication d'informations efficace entre Etats membres requiert à la fois la possibilité d'un échange bilatéral rapide d'informations entre services spécialisés, sans que cet échange ne risque d'être paralysé par des problèmes tenant aux particularités de l'organisation judiciaire interne des Etats membres, et la possibilité d'assurer de manière systématique la transmission des informations les plus significatives vers Europol et/ou Eurojust.

On notera par ailleurs que l'approche cumulative ici proposée s'inscrit dans les perspectives tracées par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, qui a expressément indiqué sa préoccupation de voir l'échange d'informations dans le contexte de la lutte contre le terrorisme s'inscrire, à partir du 1er janvier 2008, dans le cadre du principe de disponibilité, selon lequel, à l'intérieur de l'Union, tout agent des services répressifs d'un Etat membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir d'un autre Etat membre, les services répressifs de l'autre Etat membre détenant ces informations devant les mettre à sa disposition aux fins indiquées et en tenant compte des exigences des enquêtes en cours dans cet autre Etat.

Le Conseil européen a d'ailleurs invité la Commission à soumettre, pour la fin 2005 au plus tard, des propositions en vue de la mise en oeuvre du principe de disponibilité. C'est là l'occasion d'entamer l'indispensable travail d'uniformisation des normes existantes.

c) Obligation de transmission d'informations

Le texte de la proposition suédoise prévoit explicitement les motifs pour lesquels un service répressif est autorisé à refuser de communiquer des informations. Le texte de la Commission, en revanche, ne prévoit rien à cet égard.

A défaut de créer dans les textes une obligation de transmission des informations vers Europol, il serait certainement adéquat, si l'on veut garantir une efficacité suffisante au système d'échange d'informations mis en place, de prévoir, à l'instar de la proposition du Royaume de Suède, un dispositif mettant l'accent sur l'obligation pour les Etats membres de motiver tout refus de communiquer des informations.

d) Distinction entre l'information et le renseignement

Les textes proposés tant par la Commission que par le Royaume de Suède, tels qu'ils sont rédigés et argumentés, se limitent expressément à la transmission d'informations policières et judiciaires, c'est-à-dire d'informations existantes. On ne peut cependant pas, en la matière, faire l'économie d'une réflexion sur la question de la recherche d'informations, c'est-à-dire de l'activité des services de renseignement (« intelligence »). En effet, la collecte et l'échange de renseignements sont tout à fait fondamentaux en matière de lutte contre le terrorisme : l'information, consécutive à des procédures judiciaires ou des enquêtes policières, vient bien souvent trop tard.

Au-delà de l'échange d'informations policières, il convient donc d'insister sur l'impérieuse nécessité de développer également des instruments qui permettront de faciliter la transmission des renseignements (« intelligence »), notamment dans le cadre de la mise en place d'un « early warning system ».

e) Protection des données personnelles

Il existe, dans l'état actuel de notre droit positif, une multiplicité de dispositions susceptibles d'être appliquées en matière de protection des données, en particulier la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, qui constitue en quelque sorte le régime de base minimum. On notera également un ensemble de dispositions relatives à cette matière dans la Convention Europol ou, pour les Etats membres liés par l'accord de Schengen, les dispositions relatives à la protection des données dans la Convention Schengen.

Le texte de la proposition de décision du Conseil ne prévoit aucune mesure spécifique en la matière. Le texte présenté par le Gouvernement suédois, pour sa part, invite principalement les Etats à « *prendre les mesures nécessaires pour que les règles et normes établies en matière de protection des données... soient appliquées à la procédure d'échange d'informations* ».

L'objectif général de cohérence impose que l'attention de la Commission soit tout particulièrement attirée sur la nécessité de prendre une initiative en vue d'harmoniser les règles existantes en matière de protection des données individuelles.

3. Le Registre européen des condamnations pénales

Tant dans sa communication que dans l'exposé des motifs de la proposition de décision du Conseil, la Commission fait référence à l'utilité de mettre en place un registre des condamnations pénales et des déchéances au niveau européen (c'est-à-dire le casier judiciaire européen). Cependant, elle annonce simplement à cet égard qu'elle « *poursuivra son analyse et recherchera les solutions les plus adaptées avant de présenter une proposition en vue de la création d'un tel registre* » et qu'elle organisera à cette fin un débat avec les Etats membres dès 2004. Elle n'a pas repris cette thématique parmi les quatre communications sur la lutte contre le terrorisme qu'elle a publiées le 20 octobre 2004 ; le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 ne l'a pas davantage abordée.

Chacun sait, et l'actualité ne manque jamais de le rappeler, l'importance fondamentale que revêt un casier judiciaire européen, tant pour la lutte contre le terrorisme que pour la lutte contre toutes les formes de grande criminalité. Force est malheureusement de constater que les avancées concrètes en la matière demeurent extrêmement timides, même s'il y a tout lieu de se réjouir du fait qu'un accord politique vienne d'intervenir au sein du Coreper sur un projet de texte destiné à faciliter les échanges d'informations entre casiers judiciaires, texte à propos duquel la Présidence luxembourgeoise vient d'ailleurs, à l'occasion du Conseil Justice – affaires intérieures du 25 février 2005, d'exhorter les Etats membres à lever leurs réserves parlementaires pour qu'il puisse être rapidement adopté.

Il est en tout état de cause indispensable que la Commission accorde à la réalisation de cet objectif une réelle priorité, et l'encadre dans un calendrier précis et serré. Au-delà de son intérêt stratégique évident, on notera également que les citoyens de l'Union attendent légitimement cette mesure.

4. Transparence en matière de comptes bancaires et de personnes morales

La communication de la Commission précise que l'élaboration d'instruments juridiques permettant l'enregistrement, au niveau des Etats membres, des comptes bancaires afin d'identifier les titulaires desdits comptes bancaires, en parallèle avec le développement de mesures visant à améliorer la transparence des personnes morales, est indispensable pour contrer l'infiltration des groupes criminels et des organisations terroristes. La Commission a réitéré cette préoccupation dans sa communication du 20 octobre 2004 sur la lutte contre le financement du terrorisme. La Commission suggère dans ce cadre que l'on donne aux services de renseignement financier le libre accès aux bases de données des banques. Les informations resteraient cryptées, sauf lorsqu'elles concernent une personne ou un groupe de personnes suspectés d'entretenir des liens avec une mouvance terroriste.

Outre les importantes questions que soulèvent ces propositions en termes de protection des données à caractère personnel, il convient de noter que, de même qu'en ce qui concerne la problématique du casier judiciaire européen, ni les modalités précises, ni le calendrier d'opérations ne sont encore fixés. Il convient ici également que la Commission accorde une réelle priorité à ce dossier et qu'elle fixe des échéances précises.