

Bruxelles, le 3 octobre 2025
(OR. en)

13029/25

COPEN 272
CYBER 252
ENFOPOL 330
JAI 1275
DATAPROTECT 222
COSI 163
IXIM 199
CATS 46
FREMP 241
TELECOM 310
CT 117

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Accès aux données pour des enquêtes pénales efficaces - État d'avancement

Assurer un accès licite aux données sur les communications électroniques à des fins de répression et d'enquêtes pénales constitue une priorité pour le Conseil et se révèle particulièrement nécessaire dans le cadre de la lutte contre la grande criminalité organisée et le terrorisme.

À la suite des travaux menés par le groupe de haut niveau sur l'accès aux données aux fins d'une répression efficace (ci-après dénommé "le groupe de haut niveau"), qui a formulé des recommandations¹ en mai 2024 et publié un rapport final² en novembre 2024, ainsi que des conclusions du Conseil sur l'accès aux données en vue d'une répression efficace³, publiées le 12 décembre 2024, la Commission a présenté, le 24 juin 2025, une feuille de route pour un accès licite et effectif aux données à des fins répressives⁴ (ci-après dénommée "feuille de route"). Dans ses conclusions du 26 juin 2025, le Conseil européen a invité les institutions de l'UE et les États membres à prendre de nouvelles mesures pour renforcer la coopération des services répressifs et la coopération judiciaire, y compris en ce qui concerne l'accès effectif aux données à des fins répressives⁵.

En particulier, la présidence souhaite appeler l'attention des ministres de la justice sur les questions de la conservation des données (1), de l'interception légale des communications (2) et sur la question horizontale du chiffrement (3).

1. La conservation des données

La "conservation des données" fait référence à l'obligation imposée aux fournisseurs de services de conserver les données non relatives au contenu (informations relatives aux abonnés, adresses IP, métadonnées relatives au trafic et à la localisation) pendant un certain temps afin qu'elles puissent être mises à la disposition des autorités répressives aux fins d'enquêtes pénales.

Le groupe de haut niveau consacre l'un des trois chapitres de son rapport final à la conservation des données. Parmi les questions clés, les auteurs du rapport insistent sur la fragmentation actuelle des législations nationales et sur les difficultés supplémentaires posées par les fournisseurs de services "par contournement" (OTT), dont les applications de messagerie largement utilisées avec les téléphones mobiles. Parmi les solutions possibles, le groupe de haut niveau propose l'harmonisation de règles minimales concernant la conservation et l'accès. Il plaide également en faveur d'un renforcement de la coopération entre les fournisseurs de services et les praticiens.

¹ 11281/24.

² 15941/2/24 REV2.

³ 16448/24.

⁴ 10806/25.

⁵ EUCO 12/25.

Dans sa feuille de route, la Commission indique qu'elle réalisera une analyse d'impact en vue d'actualiser, s'il y a lieu, les règles de conservation des données au niveau de l'UE. L'analyse d'impact a débuté en mai 2025 et devrait s'achever au cours du premier trimestre 2026.

La Commission invite aussi instamment Europol et Eurojust à œuvrer davantage à la rationalisation de la coopération avec les fournisseurs de services de communications et à élaborer, en coopération avec ces fournisseurs, un catalogue des données qu'ils traitent à des fins professionnelles.

Au sein du Conseil, le groupe "Coopération judiciaire en matière pénale" (COPEN) a consacré sa réunion du 19 mai 2025 à la question de la conservation des données, en se concentrant sur une éventuelle future proposition législative de l'UE en la matière. Une deuxième réunion s'est tenue le 25 septembre 2025, au cours de laquelle le groupe COPEN a examiné le contenu et les critères appropriés pour cet instrument, notamment à la lumière des exigences énoncées dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). L'objectif lors de ces deux réunions était de procéder à des échanges de vues et de contribuer aux travaux en cours de la Commission.

En fonction des résultats de l'analyse d'impact de la Commission, la présidence estime qu'une étape clé en 2026 pourrait être le début de discussions sur une proposition législative relative à des règles de l'UE en matière de conservation des données.

2. Interception légale de communications

L'interception légale permet aux autorités d'obtenir un accès discret aux communications en temps réel⁶.

Dans son rapport final, le groupe de haut niveau a noté qu'"alors que l'interception légale de télécommunications traditionnelles reste un outil essentiel dans de nombreuses enquêtes, l'efficacité de cette mesure a considérablement diminué, car les services de télécommunications sont désormais principalement fournis par d'autres acteurs: selon différentes sources, environ 97 % de tous les messages mobiles sont désormais envoyés par l'intermédiaire d'applications de messagerie telles que WhatsApp, Facebook Messenger et WeChat, tandis que les SMS traditionnels et les messages MMS ne représentent que 3 % environ des messages".

⁶ Elle couvre également l'accès aux communications avec un léger différé, comme expliqué dans le rapport final du groupe de haut niveau.

Le groupe de haut niveau formule plusieurs recommandations, notamment en vue de rendre les demandes d'interception légale exécutoires pour tous les types de fournisseurs de services de communications électroniques. Il s'agit notamment de préciser la définition et la portée de l'interception légale, de définir les garanties nécessaires, de préciser la notion de compétence territoriale en matière de données, d'étudier comment la décision d'enquête européenne pourrait mieux soutenir l'efficacité des demandes d'interception légale transfrontière et de favoriser l'élaboration d'accords bilatéraux sur l'accès en temps réel aux données avec les pays tiers. À long terme, sur la base d'une analyse plus approfondie et d'une analyse d'impact, les experts recommandent d'élaborer un instrument de l'UE sur l'interception légale (consistant en des instruments non contraignants ou en des instruments juridiques contraignants) à des fins répressives qui établirait des obligations exécutoires pour les fournisseurs de services de communications électroniques dans l'UE.

Dans sa feuille de route, la Commission indique qu'elle proposera des mesures visant à améliorer l'efficacité des demandes transfrontières, en renforçant les instruments existants tels que la décision d'enquête européenne (d'ici à 2027), et qu'elle étudiera des mesures visant à créer des conditions de concurrence équitables pour tous les types de fournisseurs de communications, en déterminant l'approche la plus efficace pour lutter contre les fournisseurs non coopératifs.

Au cours de la présidence danoise, les États membres seront invités à faire part de leurs pratiques et de leurs limitations actuelles en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures d'interception légale transfrontière, en particulier s'agissant de la décision d'enquête européenne et d'accords bilatéraux et multilatéraux.

3. La question horizontale du chiffrement

Il est également important d'insister sur le défi que représente le chiffrement s'agissant de l'accès aux données pour des enquêtes pénales efficaces, y compris en ce qui concerne les questions de conservation des données et d'interception légale mentionnées ci-dessus. De nombreux services utilisent désormais le chiffrement de bout en bout pour assurer la confidentialité de la communication, le respect de la vie privée et la cybersécurité, ce qui peut rendre extrêmement difficile l'accès légal des services répressifs à des données de communication lisibles.

La Commission annonce dans sa feuille de route qu'elle présentera en 2026 une feuille de route technologique spécifique sur le chiffrement afin de recenser et d'évaluer les solutions permettant un accès licite à des données chiffrées, tout en préservant la cybersécurité et les droits fondamentaux. Pour atteindre cet objectif, la Commission met en place un groupe d'experts, qui devrait entamer ses travaux à l'automne 2025.

La Commission soutiendra également la recherche et le développement de nouvelles capacités de déchiffrement afin de doter Europol de capacités de déchiffrement de nouvelle génération (à partir de 2030).

Prochaines étapes et coordination

La question de l'accès aux données pour des enquêtes pénales efficaces est complexe et nécessite une approche pluridisciplinaire. Afin d'assurer l'efficacité des travaux à venir et de veiller à ce que tous les aspects soient pris en compte, la présidence danoise estime qu'il est essentiel d'associer les différentes instances préparatoires du Conseil, y compris celles chargées de la sécurité intérieure et de la coopération des services répressifs, de la coopération en matière pénale et de la cybersécurité. Dans ses conclusions du 12 décembre 2024, le Conseil a chargé le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI), en coopération avec le comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CATS), de coordonner, d'examiner et de suivre la mise en œuvre de la feuille de route. La présidence danoise a préparé une synthèse détaillée des activités envisagées en matière d'accès aux données en vue d'une répression efficace, en précisant la répartition des tâches et le calendrier; cette synthèse a été examinée par le COSI le 18 septembre 2025⁷.

La présidence danoise estime qu'il est très important de continuer à veiller à ce que les ministres de l'intérieur et les ministres de la justice suivent de près l'évolution de la situation en matière d'accès aux données en vue d'une répression efficace, dans le but de fournir aux services répressifs les outils nécessaires pour engager efficacement des poursuites pénales, dans le plein respect des droits fondamentaux. À cette fin, une note d'information au Conseil sera élaborée à la fin du mandat de la présidence et portera sur les activités menées au sein des différentes structures du Conseil.

⁷ 12381/25.