

## **L'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne**

**Session du Conseil Justice affaires intérieures  
Bruxelles, 4 décembre 2014**

Le Conseil a adopté les conclusions suivantes:

"Le Conseil de l'Union européenne,

CONSCIENT de l'obligation qui incombe à l'Union européenne et à ses États membres de protéger toutes les personnes qui résident dans l'Union, y séjournent et/ou s'y rendent, ainsi que de l'importance fondamentale que revêt la sécurité pour promouvoir la croissance économique et le progrès social,

RAPPELANT la stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne intitulée: "Vers un modèle européen de sécurité" (stratégie de sécurité intérieure)<sup>1</sup>, adoptée par le Conseil lors de sa session des 25 et 26 février 2010 et approuvée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, qui expose les menaces et défis communs auxquels les Européens sont confrontés, la politique de sécurité intérieure de l'UE et les principes qui la sous-tendent, qui définit un modèle européen de sécurité comprenant des outils communs, un engagement en faveur d'une coopération et d'une solidarité accrues entre les États membres ainsi que la participation étroite des institutions, agences et organes de l'UE et où, dans le cadre de la mise en œuvre du programme de Stockholm, il est demandé à la Commission d'adopter une communication sur la stratégie de sécurité intérieure, assortie de propositions concrètes,

PRENANT NOTE de la communication de la Commission intitulée "La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre"<sup>2</sup>, qui recense cinq objectifs stratégiques pour la sécurité intérieure<sup>3</sup>,

COMPTE TENU du **rapport final de la Commission sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE (2010-2014)**, qui évalue les actions mises en œuvre au titre des cinq objectifs stratégiques et recense un certain nombre de défis futurs, d'objectifs transversaux et de menaces émergentes<sup>4</sup> dans la perspective d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée,

---

<sup>1</sup> Doc. 7120/10 CO EUR-PREP 8 JAI 182.

<sup>2</sup> Doc. 16797/10 JAI 990

<sup>3</sup> Ces cinq objectifs stratégiques sont les suivants: la perturbation des réseaux criminels internationaux, la prévention du terrorisme et la lutte contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, l'accroissement du niveau de sécurité pour les citoyens et les entreprises dans le cyberspace, le renforcement de la sécurité par la gestion des frontières et le renforcement de la résilience de l'Europe aux crises et aux catastrophes.

<sup>4</sup> Doc. 11260/14 JAI 559

S'APPUYANT sur les **orientations stratégiques définies par le Conseil européen lors de sa réunion des 26 et 27 juin 2014**<sup>5</sup>, dans lesquelles celui-ci demande le réexamen et la mise à jour, d'ici la mi-2015, de la stratégie de sécurité intérieure,

SALUANT les progrès importants réalisés dans le cadre de l'action de l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure, dont témoignent les **rapports sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure en action que la Commission a présentés en 2011, 2013 et 2014**, qui concluent que les cinq objectifs stratégiques restent valables, tandis que des menaces nouvelles et émergentes doivent être prises en considération,

PRENANT ACTE des efforts importants déployés par les États membres, sous leur seule responsabilité, dans le domaine de la sécurité nationale conformément à l'article 4, paragraphe 2, du TUE,

CONSCIENT du fait que l'UE et ses États membres restent confrontés aux défis recensés dans la stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, ainsi qu'à des menaces communes et en constante évolution pesant sur la sécurité qui tirent de plus en plus parti des nouvelles technologies (y compris des TIC) à l'heure de la mondialisation, qui gagnent en ampleur et qui présentent des liens croissants avec des facteurs sociaux, économiques et externes, tels que la crise financière et les contraintes budgétaires, ainsi que les effets des conflits régionaux et des changements que connaissent des pays tiers sur le plan social et politique,

SOULIGNANT que les menaces émergentes et en constante évolution et les risques qui pèsent sur la sécurité intérieure exigent d'adopter une **approche rapide, souple et opérationnelle**, qui tienne compte de tous les types de risques menaçant la sécurité des citoyens européens et s'attaque dans le même temps aux causes de l'insécurité, et non pas seulement à ses effets,

PRENANT ACTE du **rôle central que joue le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI)**, mis en place par l'article 71 du TFUE, pour assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle, et pour élaborer et mettre en œuvre la stratégie de sécurité intérieure et en assurer le suivi,

COMPTE TENU des modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité conformément à l'article 222 du TFUE, qui recouvrent un grand nombre de domaines d'action et d'instruments, y compris la stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, le mécanisme de protection civile de l'Union, l'initiative relative aux menaces transfrontières graves pour la santé, les structures de réaction aux crises et d'analyse des crises au sein du SEAE et le dispositif intégré de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise,

CONSCIENT de la valeur ajoutée et de la réussite du **cycle politique de l'UE** en tant que modèle efficace dans le cadre de la lutte contre la grande criminalité internationale organisée, SALUANT les résultats et les enseignements tirés des projets EMPACT et S'APPUYANT sur l'évaluation approfondie des mérites/de la valeur ajoutée de l'opération répressive de grande envergure Archimède, qui a eu lieu entre le 15 et le 23 septembre 2014, dans la perspective de l'opération qui lui succédera et/ou d'autres initiatives futures de collaboration opérationnelle,

ENCOURAGEANT le déploiement d'opérations communes fondées sur le renseignement et coordonnées au niveau de l'UE, sur la base d'une analyse partagée, dans le domaine de la grande criminalité internationale organisée, ainsi que l'adoption d'approches similaires dans d'autres domaines de la criminalité et de la sécurité,

INSISTANT sur la nécessité de disposer au niveau de l'UE d'un cadre de gestion des informations bien étudié et sur l'importance de fournir aux autorités compétentes les instruments appropriés, tels qu'une directive PNR de l'UE solide, dont elles ont besoin pour s'acquitter de leur mission et s'attaquer aux menaces actuelles, dont le terrorisme,

CONSTATANT que la gestion intégrée des frontières constitue un instrument très important pour garantir la sécurité intérieure de l'UE,

---

<sup>5</sup> Doc. EUCO 79/14 CO EUR 4 CONCL 2.

INSISTANT sur l'importance que revêtent un **financement** approprié et **une utilisation stratégique des fonds de l'UE, tels que le fonds pour la sécurité intérieure (2014-2020)**, le programme pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020", qui promeut un partenariat entre le secteur public et le secteur privé en matière de recherche dans le domaine de la sécurité, ou les fonds structurels et d'investissement européens (fonds ESI) qui visent à renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques,

RAPPELANT le rôle que joue la **formation** continue à différents niveaux en vue de parvenir à une vision commune de l'action répressive au niveau européen et de promouvoir les objectifs fondamentaux et les principes de base de la stratégie de sécurité intérieure dans le cadre des programmes de formation nationaux, en tirant le meilleur parti de l'expertise, du rôle et des ressources du CEPOL, ainsi que des capacités de formation mises en place au sein d'autres agences JAI,

CONSCIENT du rôle important que jouent Europol et Eurojust pour aider les États membres et leurs autorités compétentes à favoriser la coopération, l'échange d'informations et la mise en place d'un soutien dans le cadre des opérations, enquêtes et poursuites,

RAPPELANT la nécessité **de consolider les instruments législatifs existants, de mettre en œuvre de manière cohérente et efficace** la législation existante, et de renforcer la coopération opérationnelle,

INSISTANT sur la nécessité de respecter les droits, libertés et principes énoncés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, au sein de l'UE et dans le cadre de tous les travaux menés pour créer et maintenir un espace de liberté, de sécurité et de justice,

SOULIGNANT qu'il est nécessaire de **protéger tous les citoyens**, en particulier les plus vulnérables, en accordant une attention particulière aux **victimes** de la criminalité et notamment du terrorisme,

CONSCIENT qu'une participation du **Parlement européen et des parlements nationaux** est nécessaire,

COMPTE TENU des contributions reçues lors de la réunion informelle des ministres de la justice et des affaires intérieures tenue le 8 juillet 2014, lors de la réunion informelle du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure et du CATS tenue à Rome le 22 juillet 2014, ainsi que lors de la conférence de haut niveau sur une stratégie de sécurité intérieure renouvelée organisée conjointement par la Commission et la présidence le 29 septembre 2014, au cours de laquelle la société civile, le secteur privé et d'autres parties prenantes ont contribué au débat,

ESTIME que la structure et les principes exposés ci-après devraient figurer dans la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'UE et INVITE la Commission à tenir compte de tous les principes ci-après lorsqu'elle présentera, d'ici le printemps 2015, sa communication au Parlement européen et au Conseil concernant une stratégie de sécurité intérieure renouvelée.

1. **RELEVER les PRINCIPAUX DÉFIS et MENACES COMMUNS** pour les années à venir dans le domaine de la sécurité intérieure:
  - a) La **grande criminalité organisée**, sous toutes ses formes et plus particulièrement: l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers et différentes formes et conséquences de la traite des êtres humains, le trafic de drogues, la contrefaçon, la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant (MTIC) et la fraude aux droits d'accise, la criminalité organisée contre les biens, la cybercriminalité, le trafic d'armes à feu et la corruption. Il convient d'accorder une attention particulière à toute activité liée au blanchiment de capitaux et au réinvestissement des produits du crime, visant notamment à infiltrer l'économie légale;

- b) **Le terrorisme, la radicalisation, le recrutement de terroristes et le financement lié au terrorisme:** le terrorisme sous toutes ses formes demeure une menace importante et en constante évolution pour la sécurité intérieure de l'UE. Il convient notamment d'accorder une attention particulière à la question des combattants étrangers, de leur retour dans leur pays d'origine et des acteurs solitaires, qui constituent une menace très grave, directe et sans précédent pour la sécurité de l'UE, ainsi qu'à la mise au jour des différents canaux de financement du terrorisme. Cela passera par une coopération approfondie avec les pays tiers et des partenaires stratégiques tels qu'Interpol, un intérêt renouvelé porté à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent et à la lutte contre ce phénomène, y compris par des mesures visant à dissuader toute personne de participer à des actes terroristes, et une collaboration visant à limiter l'accès à des contenus en ligne qui promeuvent la radicalisation conduisant au terrorisme et leur impact;
- c) **La cybercriminalité et le besoin de cybersécurité** des citoyens, des entreprises et des institutions publiques sont des questions qu'il faut aborder en tenant compte de l'importance que revêt Internet en tant qu'instrument fondamental pour la croissance de l'UE, tout en garantissant un Internet ouvert et libre reposant sur un modèle multipartite et en prévenant son exploitation illicite. Il convient d'accorder une attention particulière à l'exploitation sexuelle en ligne des enfants, aux cyberattaques et à la fraude aux cartes de paiement en ligne;
- d) Les menaces et les défis qui découlent de l'utilisation des **nouvelles technologies:** les défaillances des grandes technologies de l'information et de la communication peuvent créer des problèmes en matière de sûreté et de sécurité. La possibilité d'accéder à des moyens technologiques et de communication avancés donne également la possibilité à des groupes criminels organisés de cibler des particuliers et des entreprises;
- e) Il convient de définir précisément et de suivre de près les **menaces nouvelles et émergentes**, en adoptant une approche fondée sur le renseignement;
- f) **Les crises et les catastrophes naturelles et d'origine humaine** peuvent avoir des répercussions majeures sur la sécurité intérieure de l'UE. Il est nécessaire, compte tenu des responsabilités qui incombent aux États membres, de garantir la résilience de l'UE à de telles crises et catastrophes, et la capacité à réagir à celles-ci, à y faire face et à les atténuer doit être renforcée.

2. **RENFORCER UNE APPROCHE GLOBALE ET COHÉRENTE**, tant horizontalement (services répressifs, services de gestion intégrée des frontières, autorités judiciaires, douanes, organismes de protection civile, autorités administratives et autres autorités compétentes, universités, organisations non gouvernementales, secteur privé) que verticalement (coopération internationale et au niveau de l'UE, politiques régionales, politiques des États membres au niveau national, régional et local), en s'appuyant sur les éléments suivants:

- a) la poursuite du développement d'un **modèle européen de sécurité**, qui contribuera activement à mettre en place des conditions de sécurité favorables au sein de l'Union et de ses États membres;
- b) une approche **globale, multidisciplinaire et intégrée** englobant les actions menées dans le domaine de la répression, de la coopération judiciaire, de la migration, de la gestion des frontières, des douanes et de la protection civile, le rôle et les actions des autorités administratives étant renforcés dans le cadre de cette approche;
- c) **une approche fondée sur le renseignement** qui recense les menaces nouvelles et émergentes et en assure le suivi, sur la base des évaluations des menaces et de la méthodologie du cycle politique;

- d) **l'accès aux informations ainsi que la disponibilité et l'échange de celles-ci** dans le cadre de la prévention et de la lutte contre la criminalité et le terrorisme transnationaux. Le système PNR européen figure au nombre des instruments importants dans ce domaine, au même titre que la mise en œuvre de la décision Prüm. Il conviendrait d'assurer l'interopérabilité des différents systèmes, en améliorant et en simplifiant les instruments existants, afin de faire en sorte que les échanges d'informations soient plus efficaces et plus proportionnés et de permettre, par la suite, l'organisation d'opérations conjointes ainsi que la collecte d'éléments de preuve à des fins de poursuites. Il conviendrait d'examiner la possibilité d'instaurer un système d'index européen des registres de la police (EPRIS). Il est nécessaire de disposer d'un cadre qui, tout en respectant les droits fondamentaux, assure une coopération rapide entre les autorités chargées des enquêtes et des poursuites en ce qui concerne l'accès, entre juridictions, aux preuves électroniques détenues par les acteurs du secteur;
- e) **la prévention et l'anticipation** des actes criminels et des attentats terroristes; pour y parvenir, il faut mettre en place une approche proactive et fondée sur le renseignement, en assurant le partage des informations et des renseignements en matière pénale en temps voulu, et l'obtention de preuves à des fins de poursuites, grâce notamment à des enquêtes financières. Outre les autorités de police et les autorités judiciaires pénales, les autorités administratives au niveau national et local ont également un rôle à jouer dans la prévention de la criminalité. Une approche proactive, globale et intégrée, comprenant une participation accrue de la société civile, des ONG et des établissements d'enseignement, permettrait par exemple de contribuer à prévenir et à combattre la radicalisation et le recrutement de terroristes;
- f) une utilisation efficace des **nouvelles technologies**, en particulier des technologies de l'information et de la communication et des technologies en matière de police scientifique, afin de prévenir et de combattre les menaces pesant sur la sécurité intérieure de l'UE et de protéger les droits fondamentaux. Cela implique une coopération entre les secteurs répressif et privé, en particulier le secteur de la **recherche et du développement**, afin notamment de parvenir à une plus grande autonomie technologique. L'UE devrait continuer à élaborer une politique de sécurité industrielle étroitement liée à la stratégie de sécurité intérieure;
- g) stimuler et améliorer la **coordination des enquêtes et des poursuites** dans les États membres, y compris des enquêtes financières visant à la confiscation des avoirs d'origine criminelle, ainsi que l'utilisation efficace des équipes communes d'enquête et des procédures en matière d'entraide judiciaire et de reconnaissance mutuelle. Eurojust et Europol devraient continuer à jouer un rôle très important en soutenant l'UE à cet égard. Leurs efforts devraient être complétés par les mesures prises par d'autres agences, en particulier le CEPOL et Frontex;
- h) intensifier la **coopération opérationnelle** grâce, entre autres, à des opérations fondées sur le renseignement menées à l'échelle de l'UE et au niveau régional, avec une participation accrue des États membres, ainsi qu'en encourageant les équipes communes d'enquêtes et les patrouilles communes;
- i) assurer la cohérence entre la stratégie de sécurité intérieure et les différentes stratégies liées à la sécurité intérieure de l'UE, telles que la stratégie en matière de sûreté maritime, la stratégie en matière de gestion de l'information, la stratégie en matière de cybersécurité, la stratégie antidrogue de l'UE, la stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes et la stratégie de gestion des risques en matière douanière;

- j) s'orienter vers une gestion renforcée des frontières, ce qui constitue l'un des volets de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE, conformément aux priorités définies dans la politique de gestion des frontières de l'UE et avec le concours des technologies les plus avancées. Le concept de gestion intégrée des frontières de l'UE devrait être actualisé en tenant compte des évolutions récentes intervenues dans la politique de gestion des frontières de l'UE et des actes législatifs adoptés dans ce domaine, dans le plein respect du droit à la libre circulation des personnes prévu dans le cadre juridique actuel. Cela apportera une contribution importante à différentes politiques et à divers intérêts de l'UE, tels que la sécurité intérieure, la gestion des migrations et les relations internationales;
- k) l'utilisation des instruments et des capacités de gestion des catastrophes mis en place dans le cadre de l'ancienne stratégie de sécurité intérieure afin de continuer à améliorer la résilience de l'Europe aux crises et aux catastrophes;
- l) consolider et mettre en œuvre l'actuel cadre juridique et stratégique de l'UE concernant la traite des êtres humains.

### 3. ÉTABLIR UN LIEN ENTRE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET SÉCURITÉ EXTÉRIEURE

La stratégie de sécurité intérieure pour l'UE est un programme d'action commun dans le cadre duquel il conviendrait d'établir des liens plus étroits entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure et de promouvoir la coopération avec les pays tiers et les partenaires tels qu'Interpol. L'interdépendance entre sécurité intérieure et sécurité extérieure étant de plus en plus importante, la stratégie de sécurité intérieure renouvelée de l'UE devrait prendre en compte la dimension liée à la sécurité extérieure, et inversement, les politiques extérieures et de développement de l'Union devraient tenir compte des principes pertinents de la stratégie de sécurité intérieure pour l'UE.

- a) La sécurité intérieure devrait être prise en compte plus systématiquement dans le cadre des politiques extérieures de l'UE, et il conviendrait de veiller à assurer une grande cohérence dans toutes les politiques étrangères en ce qui concerne les questions liées à la sécurité. Les politiques en matière de migrations et de réfugiés et la coopération avec les pays tiers visant à combattre les phénomènes criminels, notamment les filières d'immigration clandestine et la traite des êtres humains, devraient être considérées comme faisant partie intégrante des politiques extérieures et de développement de l'Union. Il conviendrait de s'attacher tout particulièrement à mettre en place une politique commune efficace en matière de retour et à faire en sorte que les obligations en matière de réadmission figurant dans les accords conclus avec des pays tiers soient respectées;
- b) Dans le cadre des relations avec les pays tiers, il conviendrait de renforcer la coopération, notamment sur le plan opérationnel, concernant les priorités actuelles et futures du cycle politique de l'UE, ainsi que sur la coopération visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes et à s'attaquer à la question des combattants étrangers et de leur retour dans leur pays d'origine. Il conviendrait d'appliquer plus systématiquement dans les relations avec les pays tiers l'approche consistant à "donner plus pour recevoir plus". Afin de mieux s'attaquer à la perception de marginalisation et de discrimination, qui pourrait contribuer à la radicalisation, il conviendrait de s'employer à faire connaître plus clairement aux pays tiers les politiques, les stratégies et les objectifs de l'UE, y compris sur le plan de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est invité à jouer un rôle important en faisant en sorte que les liens entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieures soient reconnus et mis à profit;
- c) Lors de l'élaboration de stratégies en matière de relations extérieures, il conviendrait d'accorder toute l'attention voulue aux principes qui sous-tendent la stratégie de sécurité intérieure pour l'UE;

- d) Si l'on veut que tous les acteurs qui participent à la sécurité intérieure et à la sécurité extérieure coopèrent afin de relever les défis mentionnés plus haut, il y a lieu de renforcer la coordination en matière de sécurité, en particulier entre les délégations de l'UE et les ambassades des États membres. Il conviendrait de s'attacher tout particulièrement à mieux utiliser les agences de l'UE et à favoriser leur interaction, ainsi que de mieux tirer parti de leur rôle dans les relations extérieures. Des efforts spécifiques doivent être déployés pour améliorer la cohérence des actions engagées au titre des missions civiles dont le mandat a trait à la sécurité, des instruments de la CE et des initiatives bilatérales des États membres. Les principes énoncés dans la feuille de route sur le renforcement des liens entre les acteurs de la politique de sécurité et de défense commune et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice doivent être mis en œuvre et pleinement exploités.

#### **4. DROITS FONDAMENTAUX**

La stratégie de sécurité intérieure de l'UE devrait permettre à celle-ci d'assurer la protection de ses citoyens et de respecter pleinement les droits et les libertés de ses citoyens et des personnes qui y résident, y séjournent et/ou s'y rendent. Elle favorisera la promotion de l'inclusion sociale et de la cohésion sociale, à savoir le fait de vivre ensemble dans un espace de liberté et de sécurité, dans le respect des valeurs et des droits fondamentaux de l'UE, en cherchant à prévenir les phénomènes criminels. Le respect des droits fondamentaux dans la planification et la mise en œuvre des politiques et des actions dans le domaine de la sécurité doit être considéré comme un moyen de garantir la proportionnalité, et comme un instrument permettant de gagner la confiance et la participation des citoyens. Il conviendrait de promouvoir l'intégration et l'inclusion sociale en améliorant la connaissance des valeurs et des droits fondamentaux de l'UE et leur acceptation. À cet effet, l'UE devrait envisager de renforcer les actions ciblées visant à sensibiliser les citoyens et à promouvoir le respect des valeurs et des droits fondamentaux, notamment en évaluant la nécessité d'élaborer une stratégie de communication de l'UE.

Dans ce contexte, les institutions et les États membres de l'UE sont encouragés à coopérer, avec l'aide de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), dans les limites de son mandat, afin de continuer à faire en sorte que des garanties en matière de droits fondamentaux soient intégrées dans la législation ainsi que dans les travaux opérationnels de l'Union en matière de sécurité intérieure.

#### **5. MISE EN ŒUVRE**

La stratégie de sécurité intérieure renouvelée de l'UE devrait accorder la priorité à la mise en œuvre, à l'application et à la consolidation systématiques, cohérentes et efficaces de la législation, des mesures et des instruments existants. Il conviendrait de mettre davantage l'accent sur le renforcement de la coopération opérationnelle. Le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure jouera un rôle important en ce qui concerne la mise en œuvre et le suivi de cette stratégie, en s'attachant surtout à faciliter la coopération opérationnelle entre les États membres. La Commission est invitée à soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel sur les actions menées dans le cadre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE. Ce rapport devrait assurer le suivi des résultats et leur évaluation et fournir régulièrement des informations actualisées sur les mesures prises afin de renforcer la sécurité intérieure au sein de l'Union. Sur la base de ces rapports, le Conseil se penchera sur les mesures qu'il conviendra éventuellement d'adopter afin d'atteindre les objectifs poursuivis par la stratégie de sécurité intérieure de l'UE."