



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

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

10.1.2012

PROJET DE RAPPORT

sur la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne

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

Rapporteuse: Rita Borsellino

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne

((2010)2308(INI))

Le Parlement européen,

- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 6, 7, 8, 11, 21, 47 à 50 et 52,
- vu notamment l'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, ainsi que les chapitres 1, 2, 4 et 5 du titre V (l'espace de liberté, de sécurité et de justice) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu la décision du Conseil du 25 février 2010 instituant le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI),
- vu le «programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens» et la communication de la Commission intitulée «Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens - Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm» (COM(2010)0171),
- vu la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne («Vers un modèle européen de sécurité»), ainsi qu'adoptée par le Conseil les 25 et 26 février 2010,
- vu la communication de la Commission au Parlement et au Conseil intitulée «La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre» (COM(2010)0673),
- vu la communication de la Commission au Parlement et au Conseil intitulée «Premier rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne» (COM(2011)0790),
- vu les conclusions du Conseil des 24 et 25 février 2011 concernant la communication de la Commission sur la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne en action,
- vu les conclusions du Conseil des 8 et 9 novembre 2010 sur la création et la mise en œuvre d'un cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée,
- vu les conclusions du Conseil sur la définition des priorités de l'UE pour la lutte contre la criminalité organisée entre 2011 et 2013,
- vu l'avis du contrôleur européen de la protection des données (CEPD) du 17 décembre 2010 sur la communication de la Commission intitulée «La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre»,

- vu la stratégie européenne de sécurité de 2003¹ et le rapport de 2008 relatif à sa mise en œuvre²,
 - vu sa résolution du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens - programme de Stockholm³,
 - vu sa résolution du 25 octobre 2011 sur la criminalité organisée dans l'Union européenne⁴,
 - vu sa résolution du 14 décembre 2011 sur la politique antiterroriste de l'UE: principales réalisations et défis à venir⁵,
 - vu la jurisprudence européenne et la jurisprudence des cours constitutionnelles nationales portant sur le critère de proportionnalité et la nécessité que les autorités publiques respectent ce critère dans une société démocratique,
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A7/0000/2012),
- A. considérant que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a confirmé le statut de la sécurité comme une condition nécessaire afin de garantir l'exercice des droits fondamentaux et de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), y compris dans le contexte de l'action extérieure, où ces trois concepts sont étroitement liés;
- B. considérant que le traité de Lisbonne a donc ancré solidement la politique de sécurité de l'Union dans un état de droit spécifique de l'UE, jetant les bases de l'élaboration d'un agenda de sécurité partagé par l'UE et les États membres et soumis à un contrôle démocratique au niveau européen comme au niveau national;
- C. considérant que, selon le programme de Stockholm, une stratégie de sécurité intérieure devrait être développée afin d'améliorer encore la sécurité au sein de l'Union et, ainsi, protéger la vie des citoyens de l'Union et assurer leur sécurité, et en vue de lutter contre la criminalité organisée, le terrorisme et d'autres menaces;
- D. considérant que, jusqu'à présent, ni les États membres ni la Commission n'ont envisagé un rôle pour le Parlement dans ce processus, malgré l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne;
- E. considérant que la communication de la Commission sur la stratégie de sécurité intérieure

¹ «Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité», approuvée par le Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003 et rédigée sous la responsabilité du haut représentant de l'UE, Javier Solana.

² «Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation», S407/08.

³ JO C 285E du 21.10.2010, p. 12.

⁴ Textes adoptés, (P7_TA(2011)0459).

⁵ Textes adoptés, (P7_TA(2011)0577).

(SSI) pour la période 2010-2014 a identifié cinq domaines prioritaires dans lesquels l'UE peut apporter une valeur ajoutée, à savoir la lutte et la prévention en ce qui concerne la criminalité grave et organisée, le terrorisme et la cybercriminalité, le renforcement de la gestion des frontières extérieures de l'Union et la création d'une capacité de résistance aux catastrophes naturelles et d'origine humaine;

- F. considérant que le premier rapport annuel de la Commission sur la mise en œuvre de la SSI a reconnu que les cinq objectifs identifiés en 2010 restaient valides et décrit la situation actuelle, les progrès accomplis jusqu'à présent et la voie à suivre pour l'avenir;
- G. considérant que, selon le programme de Stockholm, «l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure doivent constituer une des tâches prioritaires du COSI»;
1. se félicite du travail accompli pour créer une SSI et des principaux principes qui soutiennent le modèle européen de sécurité élaboré par la SSI, notamment en ce qui concerne le renforcement de la relation entre la sécurité, la liberté et le respect de la vie privée, ainsi que la coopération et la solidarité entre les États membres;
 2. souligne que la liberté, la sécurité et la justice sont des objectifs et des domaines d'action inséparables étant donné que «la liberté perd une grande partie de son sens si elle ne peut s'inscrire dans un environnement sûr et si elle n'est pas étayée par un appareil judiciaire jouissant de la confiance de tous les citoyens et de tous les résidents de l'Union»;
 3. estime que la mise en œuvre de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être au cœur de toute SSI digne de ce nom; rappelle que, pour garantir la liberté et la justice, la sécurité doit toujours être assurée dans le respect de l'état de droit et des droits fondamentaux;
 4. prend acte des progrès accomplis par les États membres et la Commission dans le contexte du cycle politique de l'UE en vue de mettre en œuvre les objectifs stratégiques généraux par des actions basées sur la coopération intergouvernementale au niveau opérationnel; estime cependant qu'une répartition claire des tâches entre le niveau de l'Union et le niveau national est indispensable, que le Parlement doit être impliqué dans ce processus et qu'il convient d'entreprendre une évaluation approfondie du cycle politique en 2013;
 5. rappelle que les politiques en matière de sécurité relèvent de la compétence partagée de l'Union et des États membres, et qu'il s'agit d'un domaine dans lequel la subsidiarité doit être respectée; est d'avis que le cadre de la SSI pourrait apporter une valeur ajoutée aux travaux de toutes les institutions européennes et des États membres dans ce domaine grâce à une approche globale et cohérente;
 6. est d'avis qu'une analyse complète des menaces à combattre menée au niveau européen et basée sur des données factuelles est une condition indispensable à la mise en place d'une SSI efficace, et s'inquiète de l'absence persistante d'une telle analyse à l'échelle européenne; insiste sur la nécessité d'efforts supplémentaires visant à renforcer la cohérence des informations et des données sur lesquelles reposent les évaluations des menaces par les organes de l'Union, y compris des efforts visant à garantir la transparence

de la méthodologie utilisée⁶;

7. rappelle que le Parlement est désormais un acteur à part entière dans le domaine des politiques de sécurité, et qu'il a donc le droit de participer activement à la définition des caractéristiques et des priorités de la SSI et du modèle de sécurité de l'Union ainsi qu'à l'évaluation de ces instruments, y compris par des exercices réguliers de contrôle de la mise en œuvre de la SSI effectués conjointement par le PE, les parlements nationaux et le Conseil en vertu des articles 70 et 71 du TFUE et de l'article 6, paragraphe 2, de la décision instituant le COSI;
8. dans ce contexte, et sur la base de la coopération existante entre le Parlement européen et les parlements nationaux, soutient l'idée d'un «cycle politique parlementaire» - qu'il conviendra d'adapter précisément, entre autres aux rapports annuels de la Commission dans ce domaine - se terminant par un rapport parlementaire annuel sur la situation actuelle de la SSI;
9. estime que la SSI devrait se focaliser davantage sur le lien inséparable entre la dimension interne et la dimension externe de la sécurité et que, dans ces deux dimensions, les institutions et agences de l'Union actives dans le domaine de la justice et des affaires intérieures doivent accomplir leur mission dans le respect absolu du droit de l'Union; invite la Commission et les États membres à évaluer également l'impact de la SSI sur la stratégie de sécurité extérieure de l'UE, y compris en ce qui concerne les obligations en matière de droits fondamentaux;
10. prend note de la définition de cinq domaines clés pour lesquels différentes mesures concrètes ont été proposées au niveau de l'Union et des États membres; est d'avis que ces objectifs ne sont pas exhaustifs et que l'ordre des priorités aurait pu être mieux structuré; remarque que, s'il est vrai que la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée est, et doit rester, une priorité essentielle, il ne semble pas pleinement justifié ni indiqué d'inscrire dans le cadre de la SSI les mesures prises dans des domaines tels que les catastrophes d'origine humaine et le respect des droits de propriété intellectuelle;
11. estime que la criminalité organisée sous toutes ses formes représente une menace majeure pour la liberté, la sécurité et la justice pour tous les citoyens de l'Union, et invite la Commission et le Conseil à lui accorder une plus grande priorité au vu des recommandations exprimées dans sa résolution du 25 octobre 2011 sur la criminalité organisée dans l'Union européenne, sur la base de données et d'informations spécifiques concernant la coopération existante entre l'Union et les États membres dans la lutte contre les mafias, le blanchiment d'argent et d'autres formes de criminalité organisée;
12. estime qu'il convient d'accorder une plus grande priorité à la lutte contre la criminalité écologique, économique et des entreprises, qui affecte tout particulièrement les conditions de vie des citoyens européens, surtout en temps de crise;

⁶ À cet égard, voir l'étude menée par A. Scherrer, J. Jeandesboz et E-P Guittet intitulée «Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime» [Développement d'une stratégie de sécurité intérieure de l'UE, lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée], Parlement européen, direction générale des politiques internes de l'Union, département thématique C (droits des citoyens et affaires constitutionnelles), 2011.

13. réaffirme que la mise en place d'une SSI de qualité nécessite absolument une coopération policière et judiciaire renforcée au niveau de l'Union, et que cette coopération doit impliquer les autorités compétentes des États membres, ainsi que les institutions et agences compétentes de l'Union; invite la Commission et les États membres à faire de cette coopération l'une des priorités de la SSI;
14. à cet égard, se déclare déçu du fait que la SSI ne possède toujours pas de «dimension judiciaire» à proprement parler et estime que la définition d'une série de priorités dans le domaine de la coopération judiciaire doit être envisagée dans la perspective du lien étroit entre toutes les dimensions de l'espace prévu au titre V du TFUE, à savoir l'espace de liberté, de sécurité et de justice;
15. souligne que la lutte contre le terrorisme est une priorité pour la SSI et qu'il convient, comme l'indique la résolution du Parlement du 14 décembre consacrée à «la politique antiterroriste de l'UE: principales réalisations et défis à venir», d'évaluer correctement ses outils et ses objectifs; insiste sur la nécessité d'accorder une plus grande priorité aux politiques de prévention et de protection parallèlement à la répression et à la riposte; à cet égard, note la nécessité de se focaliser davantage sur les mesures de police ciblées et sur les services de renseignement;
16. considère la prévention de la radicalisation violente comme un domaine d'action important pour la SSI, mais invite la Commission et les États membres à réévaluer la nature et l'importance de cette menace, y compris sur la base des événements récents démontrant la montée d'un radicalisme politique violent dirigé spécifiquement contre les valeurs d'égalité et de non discrimination qui sont le fondement de l'Union;
17. se félicite de l'importance accordée à la sécurité des frontières dans le contexte de la SSI, mais estime que la gestion des frontières et la mobilité des personnes ne sont pas uniquement des questions de sécurité, mais des aspects essentiels d'une stratégie politique plus large impliquant non seulement la dimension de sécurité, mais aussi - ce qui est plus important - les politiques européennes en matière d'immigration, d'asile, de développement et d'emploi;
18. est donc d'avis que la SSI devrait refléter davantage la vision du programme de Stockholm et juge opportun de procéder à un examen parlementaire «à mi parcours» du programme de Stockholm avant la fin de l'année 2013 afin d'évaluer ses priorités stratégiques, législatives et financières; estime également nécessaire de procéder à une évaluation complémentaire concernant les agences européennes concernées actuellement en cours de «lisbonnisation» (Europol, Eurojust et le réseau judiciaire européen) et les autres agences et organes;
19. rappelle que le traitement et la collecte de données dans le contexte de la SSI doivent toujours respecter les principes de protection des données de l'Union, et en particulier les principes de nécessité, de proportionnalité et de légalité, ainsi que la législation européenne applicable en la matière;
20. à cet égard, réaffirme la nécessité d'un contrôle démocratique correct des agences liées à l'ELSJ afin de garantir une distinction nette «entre les conseils politiques et l'élaboration

des politiques proprement dite⁷» dans le travail des agences de l'ELSJ;

21. charge son président de transmettre cette résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux parlements nationaux.

⁷ Voir l'étude réalisée par M. Busuioc et D. Curtin intitulée «The EU Internal Security Strategy, the EU Policy Cycle and the Role of (AFSJ) Agencies: Promise, perils and pre-requisites» [La stratégie de sécurité intérieure de l'UE, le cycle politique de l'UE et le rôle des agences (de l'ELSJ): promesse, périls et préconditions], Parlement européen, direction générale des politiques internes de l'Union, département thématique C (droits des citoyens et affaires constitutionnelles), p. 7.