



Bruxelles, le 26.7.2017
COM(2017) 407 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Neuvième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la
sécurité réelle et effective**

{SWD(2017) 278 final}

I. INTRODUCTION

Le présent rapport est le neuvième rapport mensuel sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective; il fait état de l'évolution de la situation en ce qui concerne deux piliers principaux: d'une part, lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée et contre les moyens sur lesquels ils s'appuient, et, d'autre part, renforcer nos moyens de défense et notre résilience face à ces menaces.

Le présent rapport expose les conclusions que la Commission tire de **l'évaluation globale de l'action de l'Union dans le domaine de la sécurité intérieure**, publiée simultanément¹. Lancée en décembre 2016, l'évaluation porte sur la pertinence et l'efficacité des politiques et des instruments de l'UE destinés à aider les États membres à lutter contre le terrorisme et à prévenir la radicalisation, à démanteler la criminalité organisée et à lutter contre la cybercriminalité. Centrée sur les mesures prises au niveau de l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure, elle s'appuie sur une analyse effectuée en interne par les services de la Commission, des enquêtes réalisées en collaboration avec les autorités des États membres et des agences de l'UE, et un dialogue inclusif mené avec un large éventail de parties prenantes, y compris le Parlement européen, des parlements nationaux, des acteurs de la société civile, des groupes de réflexion, des universités et des représentants du secteur.

Le **résultat de l'évaluation globale est, de manière générale, positif** et confirme la justesse d'appréciation et la pertinence des principaux instruments de la politique de l'UE en matière de sécurité, mais elle recense aussi **des défis et des lacunes** qui ont une incidence sur l'efficacité de la coopération au sein de l'union de la sécurité. Le présent rapport décrit la manière dont la Commission envisage de relever ces défis et de combler ces lacunes, dans le but de renforcer encore l'efficacité de la politique de sécurité de l'UE. Cela implique nécessairement de continuer à développer et à adapter les politiques et les outils existants pour faire face à l'évolution de la menace que fait peser le terrorisme, comme cela a également été souligné dans les conclusions du Conseil européen² des 22 et 23 juin 2017, dans le plan d'action du G20 sur la lutte contre le terrorisme³ du 7 juillet 2017 et dans la déclaration des dirigeants du G7 à Taormine sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent⁴ du 26 mai 2017.

Le présent rapport fournit aussi des informations actualisées sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des dossiers prioritaires sur la sécurité, ainsi que les prochaines étapes prévues pour **lutter contre le financement du terrorisme** par le trafic de biens culturels et pour renforcer **l'échange d'informations**, grâce à l'interopérabilité des systèmes d'information et leur pleine mise en œuvre. Pour ce qui est des actions non-législatives, le présent rapport fournit des informations actualisées sur les mesures prises pour **contrer la radicalisation en ligne**, renforcer la **protection des cibles vulnérables** et soutenir les actions nationales par **l'octroi de financements de l'UE** en faveur des politiques de sécurité intérieure. Enfin, il expose les éléments nouveaux de la dimension extérieure qui sont pertinents pour les travaux visant à mettre en place une union de la sécurité réelle et effective.

¹ SWD(2017) 278 final du 26.7.2017.

² http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2017/06/22-23-euco-conclusions_pdf/.

³ http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/7/47244662401_en.pdf.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/05/26-statement-fight-against-terrorism/>.

II. ÉVALUATION GLOBALE DE LA POLITIQUE DE L'UE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

1. Conclusion générale: valeur ajoutée de l'action de l'UE dans l'appui aux États membres

Ainsi qu'il ressort de l'évaluation globale, les parties prenantes considèrent que l'action menée par l'Union dans le domaine de la sécurité intérieure et les instruments utilisés permettent d'obtenir de bons résultats de manière **adéquate, pertinente et efficace**. Elles reconnaissent la valeur ajoutée des politiques de l'UE en matière de sécurité intérieure lorsqu'il s'agit de soutenir l'action des États membres, compte tenu de la responsabilité qui revient aux États membres d'assurer la sécurité sur le plan opérationnel et du rôle de soutien conféré par les traités aux institutions et aux agences de l'UE. L'évaluation n'a pas recensé de répercussions négatives ni de doubles emplois ou chevauchements notables.

L'évaluation globale insiste notamment sur la valeur ajoutée de l'action menée par l'UE pour faciliter **l'échange d'informations et la coopération opérationnelle**. Des instruments et des outils tels que le système d'information Schengen, les équipes communes d'enquête, le mandat d'arrêt européen et l'entraide judiciaire soutiennent les autorités nationales dans leurs efforts de collecte et d'échange d'informations et d'éléments de preuve, leur permettent de mettre en œuvre des actions opérationnelles coordonnées et les aident à traduire les auteurs d'infractions en justice. Par ailleurs, la conclusion générale est que les mesures de l'UE ont contribué à améliorer les capacités nationales en matière de lutte contre le terrorisme, la grande criminalité, la criminalité organisée et la cybercriminalité, y compris par la formation, l'échange de meilleures pratiques et la coopération transfrontalière. Les cadres de coopération, tels que le cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée, contribuent à la définition de priorités communes pour l'action opérationnelle menée par les autorités des États membres tant au niveau national qu'au niveau transfrontalier. Les agences de l'UE œuvrant dans le domaine de la justice et des affaires intérieures sont devenues des acteurs incontournables dans leurs domaines de compétences respectifs, comme l'illustrent l'assistance fournie par Europol par l'intermédiaire de ses centres spécialisés⁵ ou le rôle que joue Eurojust pour faciliter la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen et de la décision d'enquête européenne.

Pour ce qui est de la **législation de l'UE**, l'évaluation globale montre que, de manière générale, les parties prenantes sont satisfaites du cadre instauré par l'UE en matière de sécurité intérieure et de la sécurité juridique qu'il apporte. Le cadre juridique de l'UE en matière de politique de sécurité intérieure s'est développé au fil du temps et a prouvé sa capacité à s'adapter à l'évolution des menaces. Bien qu'elle n'ait recensé aucune lacune majeure dans la législation, l'évaluation globale montre la nécessité d'apporter des modifications et ajouts ciblés au cadre de l'UE afin de répondre à l'évolution des menaces ou de rationaliser les règles en vigueur afin d'en réduire la complexité pour les personnes chargées de les appliquer sur le terrain (voir la section II.2 ci-dessous, y compris les conclusions que la Commission a tirées de ces constatations).

L'évaluation globale confirme que le respect des **droits fondamentaux** est une composante essentielle de la politique de sécurité de l'UE, conformément à l'obligation légale imposée par les traités. Outre le contrôle juridictionnel effectif par la Cour de justice de l'Union européenne, la Commission a élaboré plusieurs mécanismes pour intégrer systématiquement

⁵ Le Centre européen de la lutte contre le terrorisme (ECTC), le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3) et le Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants (EMSC).

les droits fondamentaux dans l'élaboration des propositions législatives et la préparation des politiques. Elle peut notamment évaluer l'incidence des mesures envisagées sur les droits fondamentaux dans le cadre des analyses d'impact effectuées au titre du programme pour une meilleure réglementation⁶, ou impliquer le Contrôleur européen de la protection des données et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne dès le début des travaux relatifs aux initiatives spécifiques. C'est ce qui se fait, par exemple, dans le cadre des travaux en cours sur l'interopérabilité des systèmes d'information: les contributions et orientations du Contrôleur européen de la protection des données et de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont prises en considération à un stade précoce de l'élaboration d'une nouvelle approche politique⁷. Les droits fondamentaux sont également pris en compte lors de l'évaluation de l'incidence et de l'efficacité des instruments et des politiques de l'UE afin de vérifier si ceux-ci sont toujours nécessaires, proportionnés et adaptés à leur finalité. La Commission aide également les autorités nationales à garantir le respect des droits fondamentaux lorsqu'elles mettent en œuvre la législation pertinente de l'UE. Consciente du fait que la protection de la sécurité des citoyens et le respect de droits fondamentaux sont complémentaires, la Commission continuera d'appliquer et de développer encore ces mécanismes pour veiller au plein respect des droits fondamentaux dans le cadre de la politique de sécurité de l'UE.

2. Quels sont les principaux défis liés à une politique de sécurité de l'UE efficace et comment les relever?

L'évaluation globale a abouti à une conclusion générale positive, mais elle a également recensé des défis et des lacunes qui ont une incidence négative sur la coopération au sein de l'union de la sécurité. Ces défis et ces lacunes peuvent être résumés comme suit:

- la **mise en œuvre incomplète**, au niveau national, de certains instruments et politiques de l'UE en réduit l'efficacité;
- la **complexité** de certains instruments et outils de l'UE rend difficile, pour les autorités nationales, de les appliquer avec un résultat maximal;
- la limitation des **capacités** au niveau national nécessite d'aller plus loin dans la mise en commun des ressources et des compétences au niveau de l'UE et de mieux utiliser les synergies entre les différents domaines d'action;
- **l'évolution des menaces** contraint l'UE à actualiser ses instruments et outils.

En recensant ces défis et ces lacunes, l'évaluation globale confirme la nécessité d'un certain nombre d'initiatives stratégiques lancées récemment par la Commission et plaide en faveur de mesures supplémentaires. La Commission donnera suite à ces constatations conformément aux principes d'amélioration de la réglementation.

Soutien à la mise en œuvre intégrale des mesures de l'UE

L'évaluation globale relève la **mise en œuvre incomplète** par les États membres sur le territoire national de toute une série de politiques et d'instruments clés de l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure. C'est le cas, par exemple, de la législation en matière de

⁶ Voir le document de travail des services de la Commission intitulé «Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments», SEC(2011) 567 final du 6.5.2011.

⁷ Voir le septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, COM(2017) 261 final du 16.5.2017.

criminalité organisée⁸ ou du cadre Prüm⁹ sur l'échange de données ADN, d'empreintes digitales et d'informations sur les immatriculations de véhicules. Le défaut de mise en œuvre intégrale de ces instruments en limite l'efficacité et empêche les États membres d'en exploiter tout le potentiel.

Pendant la période de transition, la Commission continuera d'**assister les États membres dans la mise en œuvre de la législation de l'UE**, comme elle le fait, par exemple, avec la directive de l'UE relative aux données des dossiers passagers (PNR)¹⁰, qui doit être mise en œuvre au plus tard le 25 mai 2018. La Commission a présenté un plan de mise en œuvre¹¹, elle a dégagé des fonds supplémentaires et elle organise régulièrement des réunions avec des experts des États membres pour partager connaissances, compétences et meilleures pratiques en la matière (voir la section III.1 ci-dessous). Un autre exemple est la mise en œuvre en cours de la directive sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information (directive SRI), qui doit être achevée au plus tard le 9 mai 2018¹². Conformément aux constatations de l'évaluation globale, la Commission accordera une attention particulière à la mise en œuvre de la directive relative à la lutte contre le terrorisme¹³ et de la législation récente sur le financement du terrorisme¹⁴, certaines parties prenantes ayant souligné le risque de difficultés à cet égard.

La Commission continuera également d'exercer son rôle de gardienne des traités et entamera des procédures d'infraction chaque fois que cela sera nécessaire pour garantir la pleine application du droit de l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure. Conformément aux constatations de l'évaluation globale, la Commission continuera de combiner l'utilisation de ces **pouvoirs d'exécution** avec des mesures visant à partager connaissances et compétences avec les États membres concernés. À titre d'exemple, citons l'appui technique apporté par la Commission en parallèle à la procédure d'infraction engagée contre les quelques États membres n'ayant pas encore mis en œuvre le cadre Prüm (voir la section III.1 ci-dessous).

Les autorités des États membres ont évoqué le manque de compétences techniques et de ressources financières comme principales raisons des retards observés dans le processus de mise en œuvre, surtout dans les cas d'informations nouvelles ou mises à jour. La Commission fait observer que des **fonds de l'UE** sont disponibles au titre du volet «police» du Fonds pour la sécurité intérieure, mais il conviendrait d'en améliorer l'absorption par les États membres, le taux d'exécution se situant à 26 % au 15 juin 2017 (voir également la section III.2 ci-dessous). La Commission continuera d'aider les États membres à utiliser au mieux les fonds disponibles.

Diminution de la complexité des instruments et outils de l'UE

L'évaluation globale indique que la **complexité de la législation de l'UE** qui régit certains instruments de l'UE empêche les autorités nationales de les utiliser efficacement. C'est le cas, par exemple, de l'ensemble de règles européennes divergentes sur l'accès des autorités répressives aux systèmes d'information de l'UE ou des cadres juridiques existants régissant

⁸ Notamment la décision-cadre relative à la lutte contre la criminalité organisée (décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24.10.2008).

⁹ Décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil du 23.6.2008.

¹⁰ Directive (UE) 2016/681 du 27.4.2016.

¹¹ SWD(2016) 426 final du 28.11.2016.

¹² Directive (UE) 2016/1148 du 6.7.2016.

¹³ Directive (UE) 2017/541 du 15.3.2017.

¹⁴ Directive (UE) 2015/849 du 20.5.2015.

l'accès transfrontière aux preuves électroniques, qui reflètent des notions traditionnelles de la territorialité et sont remis en question par la nature transfrontière des services électroniques et des flux de données. Cela s'explique en partie par le fait que les différents instruments ont été élaborés sur une période de temps plus longue, donnant lieu, dans certains cas, à un écheveau complexe, ce qui rend difficile l'utilisation de ces outils par les autorités nationales. Par ailleurs, la législation de l'UE n'a pas toujours apporté la clarté nécessaire en termes de définitions, entraînant ainsi une divergence des règles entre États membres qui entrave la coopération opérationnelle. C'était notamment le cas dans le domaine de la lutte antiterrorisme avant que ne soit adoptée la directive relative à la lutte contre le terrorisme¹⁵, qui érige en infraction le fait de financer le terrorisme, de suivre un entraînement ou de voyager à des fins de terrorisme, ainsi que d'organiser ou de faciliter un tel voyage.

La Commission a déjà pris des mesures pour remédier à la complexité de la législation de l'UE pointée par l'évaluation globale. Dans le domaine de l'échange d'informations, la Commission a indiqué que la mosaïque complexe de systèmes d'information régis de différentes façons constitue un obstacle qui entrave le travail des autorités nationales¹⁶, et elle a fait des propositions pour surmonter cet obstacle grâce à l'interopérabilité des systèmes d'information¹⁷, y compris au moyen de règles simplifiées pour l'accès des services répressifs dans le respect des droits fondamentaux, en particulier en matière de protection des données. La Commission s'est également penchée sur les mécanismes d'accès transfrontière aux preuves électroniques. Sur cette base, la Commission met en œuvre des mesures concrètes pour améliorer cet accès dans les limites du cadre législatif en vigueur, tout en procédant à une analyse d'impact aux fins d'une éventuelle proposition législative à venir¹⁸.

Par ailleurs, la Commission **examinera les actes législatifs qui, dans l'évaluation globale, sont considérés** comme pouvant être obsolètes ou périmées. En novembre 2014, la Commission avait proposé d'abroger 24 actes dans les domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale¹⁹. Les colégislateurs ont adopté les propositions le 20 janvier 2016 et, au total, 26 actes ont été abrogés²⁰.

L'évaluation globale montre aussi l'importance que revêt la **formation** pour permettre aux utilisateurs finals de mieux connaître les instruments de l'UE existants et d'améliorer leur capacité à les utiliser efficacement. Les parties prenantes ont également évoqué la valeur ajoutée que revêtent les programmes d'échange et de détachement destinés aux fonctionnaires nationaux pour partager les meilleures pratiques concernant l'utilisation des instruments de l'UE. La Commission travaille en étroite coopération avec l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) afin de garantir que son programme de formation est conforme aux priorités de l'Union dans le domaine de la sécurité et que l'Agence contribue à doter les fonctionnaires nationaux des connaissances et des compétences dont ils ont besoin pour coopérer efficacement avec leurs homologues dans d'autres États

¹⁵ Directive (UE) 2017/541 du 15.3.2017.

¹⁶ Voir la communication intitulée «Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité», COM(2016) 205 final du 6.4.2016.

¹⁷ Voir le septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, COM(2017) 261 final du 16.5.2017.

¹⁸ Voir le huitième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, COM(2017) 354 final du 29.6.2017.

¹⁹ COM(2014) 713 final, COM(2014) 714 final et COM(2014) 715 final du 28.11.2014. Ces propositions étaient fondées sur une évaluation des actes législatifs liés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui avait été réalisée compte tenu de l'échéance des dispositions transitoires prévues dans le protocole n° 36 du traité de Lisbonne.

²⁰ Règlement (UE) 2016/93, règlement (UE) 2016/94 et règlement (UE) 2016/95 du 20.1.2016.

membres, en faisant plein usage du nouveau mandat de l'Agence qui a commencé le 1^{er} juillet 2016²¹. La Commission soutient plusieurs programmes de formation élaborés par le réseau européen de formation judiciaire (REFJ) pour les procureurs et les juges chargés de mettre en œuvre la législation de l'Union relative à la coopération judiciaire en matière pénale.

Renforcement des capacités au niveau de l'UE grâce à la mise en commun des ressources et des compétences et exploitation des synergies

Il ressort de l'évaluation globale qu'il est possible de poursuivre encore la mise en commun des ressources au niveau de l'UE. Lorsqu'un État membre ne possède pas les compétences ou les ressources spécifiques, le développement des **capacités partagées au niveau de l'UE** présente des avantages potentiels. Les parties prenantes ont notamment évoqué des domaines à haute intensité technologique tels que la cybersécurité, les matières chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires (CBRN) ou encore l'analyse des mégadonnées ou les sources libres. Les **agences de l'UE** jouent un rôle central dans la fourniture de ressources partagées à chaque État membre. À titre d'exemple, le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3) d'Europol aide les autorités nationales dans la lutte contre la cybercriminalité et la réaction des services répressifs face à des cyber-attaques de grande envergure, grâce à une expertise en matière de police scientifique ou au moyen de données relatives à la cybercriminalité provenant de sources publiques, privées et libres. Le Centre européen de la lutte contre le terrorisme et le Centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants d'Europol exercent des fonctions de soutien similaires dans leurs domaines de compétence respectifs. Le rôle que joue l'Agence de l'Union européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) dans le soutien à la coopération entre les États membres en vertu de la directive sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information (directive SRI) offre un autre exemple. L'évaluation globale montre que les parties prenantes jugent très utile le soutien apporté par les agences de l'UE. La Commission s'est efforcée de veiller à ce que les agences de l'UE disposent des moyens dont elles ont besoin pour remplir cette fonction de soutien.

Les **réseaux** au niveau de l'UE contribuent également à mettre en commun les compétences acquises dans des domaines spécifiques de la sécurité intérieure. L'évaluation globale insiste sur la valeur ajoutée des réseaux européens ou des structures de coopération qui complètent les travaux des agences de l'UE et favorisent la coopération opérationnelle. Parmi eux figurent des réseaux spécialisés dans la criminalité au détriment de l'environnement (EnviCrimeNet), le trafic de drogues [Centre d'opération et d'analyse maritime de lutte contre le trafic de drogue (MAOC-N)], la prévention de la criminalité (Réseau européen de prévention de la criminalité), les unités spéciales d'intervention (réseau ATLAS), les matières chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires (CBRN) (groupe consultatif CBRN), ou encore la sûreté des transports (AIRPOL et RAILPOL). La Commission continuera de suivre cette approche en réseau lorsque cela est nécessaire, comme elle l'a fait avec le groupe européen pour la politique en matière de protection des cibles vulnérables, qui a été récemment mis en place pour encourager l'échange plus structuré des informations et le partage des meilleures pratiques concernant l'action opérationnelle de protection des cibles vulnérables.

Il ressort de l'évaluation globale que, compte tenu de la nature transversale des défis liés au terrorisme, à la grande criminalité et à la cybercriminalité, il est possible d'exploiter encore

²¹ Règlement (UE) 2015/2219 du 25.11.2015.

davantage les **synergies au niveau de l'UE entre la politique de sécurité et les domaines d'action connexes**. À titre d'exemples, citons la nécessité d'une coopération plus étroite entre les services de police, les garde-frontières et les autorités douanières, ou les liens entre la politique de sécurité et la police des transports dans des domaines tels que la sûreté aérienne ou la sûreté maritime. La Commission a répondu à la nécessité d'une action intersectorielle en créant un portefeuille de commissaire spécialement consacré à l'union de la sécurité et assisté par une «task force» horizontale s'appuyant sur l'expertise de l'ensemble de la Commission.

L'évaluation globale souligne également que l'action au niveau de l'UE apporte une valeur ajoutée aux autorités nationales **en mettant en relation différents acteurs** autres que ceux du secteur public. Les parties prenantes ont évoqué l'importance de la coopération entre les pouvoirs publics et les entreprises dans la lutte contre la cybercriminalité ou la radicalisation en ligne, ou l'importance de faire participer des intervenants locaux, des universitaires et des chercheurs dans les efforts déployés pour contrer la radicalisation violente au sein de communautés. La Commission continuera de soutenir ce travail en coopération, notamment, avec le Forum de l'UE sur l'internet ou le centre d'excellence du réseau de sensibilisation à la radicalisation. Elle envisagera également d'organiser régulièrement des dialogues stratégiques sur la politique de sécurité avec un large éventail de parties prenantes.

Réaction face à l'évolution des menaces

L'un des grands défis que la politique de sécurité de l'UE doit relever est la nécessité de disposer d'instruments et d'outils actualisés pour réagir à l'évolution des menaces qui pèsent sur la sécurité. L'évaluation globale montre que les menaces nouvelles et émergentes ont, à plusieurs reprises, exigé une révision ciblée des outils ou de la législation dont dispose l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, le cadre conceptuel global dans lequel s'inscrit l'action de l'UE en matière de sécurité intérieure est resté valable, et a permis d'adapter les différents instruments et outils en réponse à l'évolution rapide de l'environnement de sécurité.

La Commission continuera à évaluer la nécessité d'apporter des modifications ciblées aux instruments et outils existants en matière de sécurité intérieure. Parmi les exemples récents figurent la mise en place d'un groupe d'experts de haut niveau sur la radicalisation²², afin d'aider au perfectionnement des politiques de l'UE face à la montée sans précédent de la radicalisation, et l'examen à venir de la stratégie en matière de cybersécurité de 2013, afin d'apporter une réponse actualisée et efficace à la menace croissante que représente la cybercriminalité.

La future **commission spéciale du Parlement européen sur le terrorisme**²³ offrira une occasion supplémentaire d'analyser plus avant si les mesures de l'UE existantes en matière de lutte contre le terrorisme sont propres à répondre à l'évolution de la menace terroriste en Europe, et de recenser les obstacles pratiques et juridiques qui doivent être levés. La Commission contribuera activement aux travaux de la commission spéciale, à la recherche d'un résultat à partir duquel une action commune avec la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen et avec le Conseil puisse être menée.

²² Voir le huitième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, COM(2017) 354 final du 29.6.2017.

²³ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170629IPR78658/special-committee-to-tackle-deficiencies-in-the-fight-against-terrorism>.

III. MISE EN ŒUVRE DES DOSSIERS PRIORITAIRES CONCERNANT LA SÉCURITÉ

1. Initiatives législatives

Le 13 juillet 2017, la Commission a adopté une proposition de règlement²⁴ visant à **empêcher l'importation et le stockage dans l'Union de biens culturels exportés illicitement depuis un pays tiers**, ce qui permettra de réduire le trafic de biens culturels, de lutter contre le financement du terrorisme et de protéger le patrimoine culturel. Cette initiative est une nouvelle étape dans la mise en œuvre du plan d'action de février 2016 destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme²⁵; elle répond également à l'appel lancé par le Conseil de sécurité de l'ONU²⁶ en vue de l'adoption de mesures pour combattre le commerce illicite et le trafic de biens culturels, en particulier lorsqu'ils ont été enlevés dans le contexte d'un conflit armé et que l'activité est menée par des groupes terroristes ou à leur profit. Une fois adoptée par les colégislateurs, la proposition de la Commission permettra d'établir une définition commune des biens culturels à l'importation, de veiller à ce que les importateurs fassent preuve de diligence lors de l'achat de biens culturels provenant de pays tiers, de déterminer des informations normalisées pour certifier la légalité des biens et de prévoir des mesures dissuasives efficaces contre le trafic. La Commission invite les colégislateurs à travailler en priorité sur cette proposition.

Par ailleurs, les travaux ont continué à progresser sur la voie de systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité. Le 12 juillet 2017, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE) et le Comité des représentants permanents du Conseil (Coreper) ont confirmé l'accord trouvé sur le **système d'enregistrement des entrées et des sorties (EES)**. Ce système, proposé par la Commission en avril 2016²⁷, enregistrera les données relatives aux entrées et aux sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures de l'Union, et contribuera donc à améliorer la gestion des frontières extérieures et à renforcer la sécurité intérieure. L'accord politique sur le système EES est un pas important vers l'interopérabilité intégrale des systèmes d'information de l'UE d'ici à 2020, conformément à la nouvelle approche de la Commission en matière de gestion des données au service des frontières et de la sécurité²⁸. Lors de la réunion informelle du Conseil «Justice et affaires intérieures» qui s'est tenue à Tallinn les 6 et 7 juillet 2017, les États membres ont réitéré leur engagement à travailler de façon prioritaire sur l'interopérabilité des systèmes d'information. La Commission invite les colégislateurs à accélérer le traitement des diverses propositions législatives sur les systèmes d'information qui sont actuellement à l'examen²⁹.

²⁴ COM(2017) 375 final du 13.7.2017.

²⁵ COM(2016) 50 final du 2.2.2016. Voir le huitième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, COM(2017) 354 final du 29.6.2017, pour une description générale de la mise en œuvre du plan d'action.

²⁶ Résolution 2347 (2017) du Conseil de sécurité de l'ONU du 24.3.2017.

²⁷ COM(2016) 194 final du 6.4.2016.

²⁸ Voir le septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, COM(2017) 261 final du 16.5.2017.

²⁹ Il s'agit de la proposition en vue de la création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) [COM(2016) 731 final du 16.11.2016], des propositions visant à renforcer le système d'information Schengen [COM(2016) 881 final, 882 final et 883 final du 21.12.2016], de la proposition en vue de la création d'«Eurodac» [COM(2016) 272 final du 4.5.2016] et de la proposition complémentaire visant à faciliter l'échange d'informations extraites des casiers judiciaires de ressortissants

Les travaux se poursuivent également sur la mise en œuvre et l’optimisation des systèmes existants — autre domaine d’action prioritaire afin de rendre plus robustes et plus intelligents les systèmes d’information au service des frontières et de la sécurité. Dans le cadre du soutien apporté à la mise en œuvre de la **directive relative à l’utilisation des données des passagers (PNR)**, les services de la Commission ont tenu, le 22 juin 2017, une cinquième réunion avec des experts des États membres afin de partager les connaissances, l’expertise et les bonnes pratiques en la matière. Sachant qu’il reste moins d’un an avant l’expiration du délai de transposition (le 25 mai 2018), la Commission a une nouvelle fois invité les États membres à intensifier leurs efforts en vue de garantir la mise en place en temps utile d’un système PNR fonctionnel, qui devrait constituer un instrument essentiel dans la réponse à apporter à la menace terroriste. La Commission a adressé des courriers aux États membres dans lesquels la mise en œuvre semblait être moins avancée afin de lever les éventuels obstacles qu’ils pouvaient rencontrer et d’évaluer si un soutien supplémentaire était possible, y compris sous la forme d’une aide bilatérale proposée par certains des États membres qui étaient en avance dans la mise en œuvre de la directive PNR.

Si certains États membres ont fait des progrès dans la mise en œuvre des **décisions Prüm**³⁰, la Commission a dû recourir à ses pouvoirs en matière d’infraction pour en obtenir l’application intégrale. À cette fin, la Commission a adressé des avis motivés à la Croatie, à l’Irlande et à l’Italie, le 18 mai 2017. Outre les pouvoirs que lui confèrent les traités, la Commission continue de soutenir les États membres en finançant des activités de mise en œuvre dans le cadre des programmes nationaux au titre du Fonds pour la sécurité intérieure, volet «police». La Commission mettra à disposition de ces programmes nationaux pour l’année 2017 une enveloppe supplémentaire de 22 millions d’EUR qui pourra être utilisée pour la mise en œuvre des décisions Prüm.

Le 7 juillet 2017, les ministres de la justice ont examiné la proposition de la Commission sur la **reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation**³¹, lors la réunion informelle du Conseil «Justice et affaires intérieures» qui s’est tenue à Tallinn. La Commission invite les colégislateurs à progresser rapidement sur cette proposition afin d’améliorer le recouvrement des avoirs d’origine criminelle dans les affaires transnationales.

2. Mise en œuvre des actions non législatives

Contre la radicalisation en ligne reste une priorité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et la Commission intensifie ses travaux afin d’aider les États membres à faire face à ce défi. À la suite d’une réunion du forum de l’UE sur l’internet³² au niveau des hauts fonctionnaires, le 27 juin 2017, les membres du forum ont présenté, le 17 juillet 2017, un **plan d’action pour lutter contre les contenus terroristes en ligne**. Cette initiative comprend des

de pays tiers dans l’Union européenne par l’intermédiaire du système européen d’information sur les casiers judiciaires (ECRIS) [COM(2017) 344 final du 29.6.2017].

³⁰ Ces décisions du Conseil (décision 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil du 23.6.2008) visent spécifiquement la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Elles ont introduit des règles et des procédures permettant aux États membres d’interroger rapidement les fichiers d’analyses ADN, les systèmes d’identification des empreintes digitales et les bases de données d’immatriculation des véhicules des uns et des autres. Les décisions du Conseil devaient être intégralement mises en œuvre par les États membres en août 2011 au plus tard.

³¹ COM(2016) 819 final du 21.12.2016.

³² La Commission travaille depuis deux ans avec de grandes plateformes internet, les États membres et d’autres parties prenantes dans le cadre du forum de l’UE sur l’internet pour obtenir la suppression volontaire de contenus terroristes en ligne et soutenir la société civile dans la diffusion de discours alternatifs.

mesures en vue d'intensifier la détection automatisée des contenus terroristes illicites en ligne, de partager les technologies et outils correspondants avec les entreprises plus petites, de parvenir à une mise en œuvre et une utilisation intégrales de la «base de données des empreintes numériques», et de donner à la société civile les moyens de construire un discours alternatif. Compte tenu de l'urgence de la question, les services de la Commission vont convoquer en septembre une autre réunion du forum de l'UE sur l'internet au niveau des hauts fonctionnaires et rendront compte de la mise en œuvre du plan d'action dans l'un des prochains rapports sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité.

Les attentats terroristes perpétrés récemment ont à nouveau mis l'accent sur la nécessité de renforcer la **protection des cibles vulnérables** et d'élaborer des réponses innovantes pour protéger les lieux très fréquentés. Les 30 et 31 mai 2017, les services de la Commission ont organisé un séminaire accueillant des experts des États membres et de pays tiers afin d'échanger les bonnes pratiques et les enseignements tirés en matière de protection des cibles vulnérables. Ce séminaire, qui s'est tenu sous les auspices du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, complétait les efforts entamés en février 2017 pour mettre en place une plateforme de l'UE réunissant des décideurs politiques et des acteurs de terrain en vue de renforcer la résilience de l'Union face aux attaques dirigées contre des cibles vulnérables. Par ailleurs, au chapitre des mesures concrètes soutenues par la Commission dans ce domaine, les forces spéciales d'intervention des polices belge et néerlandaise ont mené, le 29 juin 2017, un exercice transfrontalier de simulation d'attentats terroristes synchronisés visant des écoles publiques. Cet exercice, qui a fait intervenir des forces de police, des primo-intervenants et des équipes nationales d'intervention d'urgence, avait pour but d'évaluer le degré de préparation et les fonctions de gestion des crises en cas d'attaques se déroulant simultanément dans des pays voisins. Les services de la Commission organiseront une réunion-bilan spéciale à l'intention de tous les États membres afin de diffuser les bonnes pratiques que cet exercice a permis de dégager.

Le **financement de l'UE** est un outil important pour soutenir les États membres dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour construire une union de la sécurité réelle et effective. Compte tenu de l'évolution des menaces posées par le terrorisme, la criminalité organisée et la cybercriminalité, la Commission entend consacrer **90 millions d'EUR en 2017 au financement d'actions de l'Union** au titre du Fonds pour la sécurité intérieure, volet «police»³³, soit le double du montant accordé en 2016. Le programme de travail annuel³⁴ correspondant, qui définit les priorités de financement pour des actions transfrontalières ciblées dans le domaine de la sécurité intérieure, vise à soutenir les efforts déployés par les États membres pour contrer le terrorisme au travers de projets visant à lutter contre son financement, enrayer la radicalisation, soutenir la société civile dans la diffusion de discours alternatifs et renforcer la protection des infrastructures critiques. La Commission a également l'intention d'apporter un concours financier à des projets transnationaux s'attaquant aux menaces criminelles les plus pressantes telles que la traite des êtres humains, le trafic de drogues et d'armes à feu, et la criminalité au détriment de l'environnement³⁵.

Pour la première fois dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, volet «police», le programme de travail annuel 2017 prévoit de financer des projets ciblant la cybercriminalité.

³³ Règlement (UE) n° 513/2014 du 16.4.2014.

³⁴ La Commission a l'intention d'adopter, en septembre 2017, le programme de travail annuel 2017 pour des actions de l'Union dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, volet «police».

³⁵ Voir les menaces criminelles prioritaires énumérées dans le sixième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, COM(2017) 213 final du 12.4.2017.

Cela s'explique par l'évolution de la menace cybernétique, comme en témoignent de récentes cyberattaques, et par le fait que, pour presque tous les types de criminalité organisée, les criminels manient les technologies avec une habileté croissante et un impact toujours plus grand. Pour consolider l'échange d'informations, la Commission a l'intention de financer des projets qui visent à maximiser les avantages des systèmes d'information de l'UE existants. Cela constitue une activité prioritaire pour parvenir à des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité³⁶, et cela viendra étayer les efforts visant à rendre les systèmes d'information de l'UE interopérables³⁷. Enfin, la Commission entend accorder un financement pour renforcer la coopération policière transfrontalière, conformément à sa recommandation de mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen³⁸.

Ce financement s'ajoute au concours financier apporté aux États membres dans le cadre de leurs programmes nationaux au titre du Fonds pour la sécurité intérieure, volet «police». Pour la période allant **de 2014 à 2020, la Commission accorde à 26 États membres un montant total de 754 millions d'EUR** pour des mesures de lutte contre la criminalité et de gestion des risques et des crises³⁹. Ce financement peut être mis au service d'un large éventail d'initiatives visant à assurer un niveau élevé de sécurité au sein de l'Union européenne, telles que la mise en place de systèmes d'information, l'acquisition d'équipements opérationnels, la promotion d'actions de formation et la mise en place d'une coopération opérationnelle. Toutefois, il existe un net potentiel d'amélioration dans la manière dont les États membres ont recours à ce financement. C'est pourquoi la Commission invite les États membres à faire pleinement usage de ce financement pour mettre en œuvre les priorités de l'union de la sécurité.

3. Dimension extérieure

Les dirigeants du G20 ont adopté, à l'occasion du sommet de Hambourg les 7 et 8 juillet 2017, le **plan d'action sur la lutte contre le terrorisme**. En appelant à donner suite à la menace en évolution que représentent les combattants terroristes étrangers qui sont de retour d'une zone de conflit, à faciliter l'échange de renseignements, à lutter contre le financement des activités terroristes et la radicalisation et à contrer l'exploitation d'internet à des fins terroristes, le plan d'action confirme les priorités actuelles de l'action de l'UE dans le cadre de l'union de la sécurité. La Commission et le Service européen pour l'action extérieure continueront à collaborer étroitement avec leurs partenaires hors de l'UE dans la mise en œuvre de ces politiques.

Le 26 juillet 2017, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu son avis sur la compatibilité avec les traités de l'**accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (données PNR)**⁴⁰. L'accord a été signé en 2014 et le Conseil a demandé au Parlement européen de l'approuver. Le Parlement européen a décidé de saisir la Cour de justice pour savoir si l'accord envisagé était compatible avec les dispositions du droit de l'Union garantissant le respect de la vie privée et

³⁶ COM(2016) 205 final du 6.4.2016.

³⁷ Voir la nouvelle approche de la gestion des données pour les frontières et la sécurité exposée par la Commission dans le septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, COM(2017) 261 final du 16.5.2017.

³⁸ C(2017) 3349 final du 12.5.2017.

³⁹ Tous les États membres à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni participent à la mise en œuvre du Fonds pour la sécurité intérieure, volet «police».

⁴⁰ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170084fr.pdf>

familiale et la protection des données à caractère personnel. La Commission reviendra sur cette question dans le prochain rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité, en septembre 2017.

La **réunion informelle des ministres de la justice et des affaires intérieures UE-partenariat oriental** qui s'est tenue à Tallinn le 7 juillet 2017 a eu pour thèmes centraux la lutte contre la cybercriminalité, la lutte contre la corruption et les réformes judiciaires majeures. Les ministres ont réaffirmé leur engagement commun à prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la cybercriminalité et pour renforcer la cybersécurité. Ils ont débattu des difficultés législatives et opérationnelles que pose la lutte contre la cybercriminalité, avec l'espoir de renforcer leur coopération tant au niveau régional qu'international et de poursuivre l'action dans le cadre du groupe spécial du partenariat oriental sur l'état de droit.

Le 19 juin 2017, le Conseil des affaires étrangères a adopté des conclusions sur les **aspects extérieurs de la sûreté maritime** qui mettent en exergue le rôle joué par l'UE, en tant qu'acteur de la sûreté maritime au niveau mondial et appellent à intensifier le partage d'informations, l'échange de bonnes pratiques, la coordination des initiatives de l'UE et la coopération internationale en mer afin de faire face aux nouveaux défis et menaces dans les zones maritimes.

Le 17 juillet 2017, le Conseil des affaires étrangères a discuté des priorités pour la mise en œuvre de la **stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne** en 2017-2018. Les ministres ont souligné la nécessité de renforcer le lien entre les dimensions intérieure et extérieure de la sécurité, de la lutte antiterroriste et de la lutte contre les menaces hybrides. Les ministres sont également convenus de deux pistes supplémentaires pour la poursuite des travaux sur la gouvernance mondiale et la coopération régionale, à savoir le renforcement de la sécurité maritime et l'amélioration de la cybersécurité de l'Union.

Le 19 juillet 2017, la Commission et la Haute Représentante de l'UE ont présenté un rapport⁴¹ qui fait le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du **cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides** d'avril 2016⁴². Ce rapport dresse un bilan positif de 22 actions destinées à améliorer la sensibilisation aux menaces hybrides, renforcer la résilience face à ces menaces et intensifier la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN.

Dans le contexte du partenariat stratégique et de la coopération **entre l'UE et l'OTAN**, le Conseil des affaires étrangères du 19 juin 2017 a adopté des conclusions sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'ensemble commun de propositions (42 actions) approuvé par les ministres de l'UE et de l'OTAN le 6 décembre 2016. Le rapport souligne le caractère impératif d'une coopération entre les deux organisations dans le contexte stratégique actuel, où l'UE et l'OTAN sont toutes deux confrontées à des défis sans précédent et où aucune ne dispose de la panoplie complète des outils nécessaires pour faire face isolément à ces difficultés. Le rapport montre que les activités des deux organisations sont complémentaires et contribuent à la réalisation d'un objectif commun. La récente création du centre d'excellence pour la lutte contre les menaces hybrides à Helsinki et la mise en place de la cellule de fusion

⁴¹ JOIN(2017) 30 final du 19.7.2017.

⁴² JOIN(2016) 18 final du 6.4.2016.

de l'UE contre les menaces hybrides, en interaction avec la nouvelle branche d'analyse des menaces hybrides de l'OTAN, renforcent d'autant la coopération entre les deux organisations.

IV. CONCLUSIONS

Le principal objet du présent rapport est d'exposer les conclusions que la Commission tire de l'évaluation globale de l'action de l'Union dans le domaine de la sécurité intérieure, publiée en même temps que le présent rapport. Bien que, dans l'ensemble, le résultat de l'évaluation globale soit positif et confirme la pertinence et l'efficacité de l'action de l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure, la Commission continuera de prendre des mesures sur les aspects suivants pour remédier aux obstacles et lacunes qui ont été recensés: 1) soutien à la mise en œuvre intégrale des mesures de l'UE; 2) diminution de la complexité des instruments et outils de l'UE; 3) renforcement des capacités au niveau de l'UE grâce à la mise en commun des ressources; et 4) réaction face à l'évolution des menaces. La Commission va présenter son évaluation globale au Parlement européen et au Conseil et elle encourage les deux institutions à entamer un dialogue pour en examiner les constatations.

Le prochain rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité sera présenté en septembre 2017.