



FR

# Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne

*Vers un modèle européen de sécurité*



MARS 2010

## **Avertissement**

Le présent texte, adopté par le Conseil Justice et Affaires intérieures lors de sa session des 25 et 26 février 2010, a été approuvé par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010.

La présente brochure est produite par le Secrétariat général du Conseil et est fournie uniquement à titre d'information.

Pour toute information sur le Conseil européen et sur le Conseil vous pouvez consulter les sites web :  
[www.european-council.europa.eu](http://www.european-council.europa.eu)  
[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

ou vous adresser au service Information au public du Secrétariat général du Conseil à l'adresse suivante :

Rue de la Loi 175  
1048 Bruxelles  
Belgique  
Tél. +32 22815650  
Fax +32 22814977  
Internet : [www.consilium.europa.eu/infopublic](http://www.consilium.europa.eu/infopublic)

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

ISBN 978-92-824-2681-4  
DOI 10.2860/88722

© Union européenne, 2010

*Printed in Belgium*

Imprimé sur papier blanchi sans chlore

# Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne

*Vers un modèle européen de sécurité*





En décembre 2003, l'Union européenne a adopté la stratégie européenne de sécurité, qui traite de la dimension extérieure de la sécurité de l'Europe.

En février 2010, sous présidence semestrielle espagnole, le Conseil l'a complétée en adoptant la stratégie de sécurité intérieure.

Cette stratégie a été approuvée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010.





# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	7
1. PROTÉGER LES CITOYENS EN EUROPE DANS LE CADRE D'UNE SOCIÉTÉ GLOBALE .....	11
MENACES COMMUNES : les principaux défis pour la sécurité intérieure de l'UE .....	13
RÉPONSE À CES DÉFIS .....	15
2. VERS UN MODÈLE EUROPÉEN DE SÉCURITÉ .....	19
PRINCIPES .....	19
LIGNES DIRECTRICES STRATÉGIQUES POUR L'ACTION À MENER .....	21
3. PROCHAINES ÉTAPES .....	31





# INTRODUCTION

Depuis cinquante ans, l'Union européenne, ses institutions et ses États membres, s'emploient à promouvoir et à assurer la liberté et la sécurité. L'Europe garantit le respect des droits de l'homme, l'État de droit et la solidarité. En tant qu'Européens, nous bénéficions du droit de vivre, de travailler et d'étudier dans d'autres pays d'Europe que le nôtre. La suppression des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen a constitué un grand pas en avant pour l'Europe. Par ailleurs, les avancées technologiques ont révolutionné les modes et la rapidité des communications, ce qui a entraîné l'ouverture non seulement de nos frontières mais aussi de nos sociétés. Unie dans sa diversité, cette Europe libre et prospère continue à faciliter et à enrichir la vie de ses citoyens.

Pour les citoyens de l'Union européenne, la sécurité constitue l'une des principales priorités. Les programmes de travail pluriannuels de l'UE ont fourni une base solide et concrète pour renforcer la coopération opérationnelle, mais il est à présent nécessaire de dégager un plus large consensus sur la vision, les valeurs et les objectifs qui sous-tendent la sécurité intérieure de l'UE.

Les principaux risques en matière de criminalité et les menaces auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui, comme le terrorisme, la grande criminalité et la criminalité organisée, le trafic de drogue, la cybercriminalité, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle de mineurs et la pédopornographie, la délinquance économique et la corruption, le trafic d'armes et la criminalité transfrontières, s'adaptent avec une extrême rapidité à l'évolution de la science et de la technologie, dans leur tentative d'exploiter illégalement et de saper les valeurs et la prospérité de nos sociétés ouvertes.

Bien qu'elle n'ait pas pour objectif premier de créer de nouvelles compétences, mais plutôt d'intégrer des stratégies et approches conceptuelles existantes, et compte tenu du cadre du programme de Stockholm, la

stratégie de sécurité intérieure de l'UE apporte une réponse à cette situation. Elle démontre la ferme volonté de continuer d'aller de l'avant dans l'espace de justice, de liberté et de sécurité à l'aide d'un modèle européen de sécurité pour relever les défis suivants: protéger les droits et les libertés; améliorer la coopération et la solidarité entre les États membres; s'attaquer aux causes de l'insécurité et non pas simplement à ses effets; placer la prévention et l'anticipation en tête des priorités; impliquer tous les secteurs (politiques, économiques, sociaux, etc.) qui ont une fonction de protection publique; informer les citoyens sur les politiques de sécurité; et enfin, reconnaître l'interdépendance entre sécurité intérieure et sécurité extérieure en élaborant une approche de "sécurité globale" à l'égard des pays tiers.

Il est donc primordial que la stratégie de sécurité intérieure soit capable de s'adapter, à la fois aux besoins des citoyens et aux défis et à la dynamique mondiale du vingt-et-unième siècle.

Le concept de sécurité intérieure doit s'entendre comme un concept large et complet qui s'étend à de multiples secteurs afin de faire face à ces graves menaces ainsi qu'aux menaces qui ont des répercussions directes sur la vie, la sécurité et le bien-être des citoyens, y compris les catastrophes d'origine naturelle ou humaine, comme les incendies de forêt, les tremblements de terre, les inondations et les tempêtes.

La coopération des autorités policières, de contrôle aux frontières, des autorités judiciaires et d'autres services, par exemple du secteur de la santé, du secteur social et de la protection civile, est un élément essentiel. La stratégie de sécurité intérieure de l'UE doit exploiter les synergies potentielles qui existent dans les domaines de la coopération policière, de la gestion intégrée des frontières et des systèmes de justice pénale. De fait, ces domaines d'activité dans l'espace européen de liberté, de justice et de sécurité sont indissociables: la stratégie de sécurité intérieure doit garantir qu'ils se complètent et se renforcent mutuellement.

L'Europe doit consolider un modèle de sécurité fondé sur les principes et les valeurs de l'Union: respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, État de droit, démocratie, dialogue, tolérance, transparence et solidarité.

La qualité de notre démocratie et la confiance publique à l'égard de l'Union dépendront dans une large mesure de notre capacité à garantir la sécurité et la stabilité en Europe et du travail effectué avec nos voisins et partenaires pour s'attaquer aux racines des problèmes que rencontre l'UE en matière de sécurité intérieure.

La stratégie de sécurité intérieure a été adoptée afin d'aider l'Europe à aller de l'avant; elle regroupe les activités existantes et définit les principes et les lignes directrices de l'action à mener. Elle est conçue pour prévenir les délits et renforcer la capacité à apporter une réponse appropriée en temps voulu aux catastrophes d'origine naturelle ou humaine par le développement et la gestion des instruments adéquats.





# 1. PROTÉGER LES CITOYENS EN EUROPE DANS LE CADRE D'UNE SOCIÉTÉ GLOBALE

L'Union européenne (UE) du vingt-et-unième siècle compte vingt-sept pays dans lesquels vivent 500 millions de personnes. La croissance économique, jointe au potentiel que représente une société libre et démocratique, fondée sur l'État de droit, génèrent la prospérité chez les citoyens européens, mais ces circonstances impliquent également des risques, car les terroristes et les autres types de criminels cherchent à utiliser ces libertés à des fins malhonnêtes ou de destruction. En outre, la mobilité croissante des personnes augmente à son tour notre responsabilité commune vis-à-vis de la protection des libertés qu'apprécient tant tous les citoyens de l'Union.



Célébrations à l'occasion de l'élargissement de l'espace Schengen tenues en décembre 2007 à Zittau, ville allemande située à la frontière entre l'Allemagne, la Pologne et la République tchèque

© Union européenne, 2010

La sécurité est donc devenue un facteur clé de la garantie d'une qualité de vie élevée dans la société européenne et de la protection de nos infrastructures critiques par la prévention des menaces communes et la lutte contre ces menaces.

Le "risque zéro" n'existe pas mais l'Union doit néanmoins créer un environnement sûr dans lequel les gens se sentent protégés. Par ailleurs, il convient de mettre en place les mécanismes nécessaires pour maintenir

des niveaux élevés de sécurité, non seulement sur le territoire de l'UE mais aussi dans la mesure du possible quand les citoyens se rendent dans des pays tiers ou se trouvent dans un environnement virtuel tel qu'Internet.

Dans ce contexte, la sécurité intérieure de l'UE signifie la protection des personnes et des valeurs de liberté et de démocratie, de façon à ce que chacun puisse profiter de sa vie quotidienne sans crainte. C'est également le reflet de la vision commune de l'Europe à l'égard des défis d'aujourd'hui, et de notre détermination à faire front commun pour faire face à ces menaces, le cas échéant, au moyen de politiques qui tirent parti de la valeur ajoutée de l'UE. Le traité de Lisbonne et le programme de Stockholm permettent à l'UE de prendre des mesures ambitieuses et concertées pour faire de l'Europe un espace de justice, de liberté et de sécurité. Dans ce contexte, cette stratégie:

– expose **les menaces et défis communs** auxquels nous sommes confrontés, en raison desquels il est de plus en plus important que les États membres et les institutions de l'UE unissent leurs efforts pour faire face aux nouveaux défis qui dépassent nos capacités nationales, bilatérales ou régionales;

– établit la **politique commune de sécurité intérieure de l'UE** - et les **principes** qui la sous-tendent - de manière intégrale et transparente;

– définit un **modèle européen de sécurité**, qui comprend des outils communs et les engagements suivants: une relation mutuellement renforcée entre sécurité, liberté et vie privée; la coopération et la solidarité entre les États membres; la participation de toutes les institutions de l'UE; le traitement des causes de l'insécurité et non pas seulement de ses effets; l'amélioration de la prévention et de l'anticipation; la participation, dans la mesure où ils sont concernés, de tous les secteurs (politiques, économiques et sociaux) qui ont un rôle à jouer en matière de protection; et une interdépendance plus étroite entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure.

- **ensemble nous sommes plus efficaces et mieux préparés aux menaces que nous devons affronter;**
- **une stratégie de sécurité intérieure qui reflète les valeurs et les priorités que nous partageons tous;**
- **des actions qui reflètent à la fois la sécurité publique et les droits de la personne.**

## MENACES COMMUNES: les principaux défis pour la sécurité intérieure de l'UE

La criminalité profite des possibilités qu'offre une société mondialisée, comme les communications à grande vitesse, la grande mobilité et les transactions financières instantanées. De même, il existe des phénomènes qui ont un impact transfrontière sur la sécurité et la sûreté au sein de l'UE. On peut donc identifier un certain nombre de menaces communes importantes:

– Le **terrorisme, sous toutes ses formes**, a un profond mépris pour la vie humaine et les valeurs démocratiques. Sa dimension mondiale, ses conséquences dévastatrices, sa capacité à recruter à travers la radicalisation et la diffusion de messages de propagande sur Internet et ses différents moyens de financement font du terrorisme une menace importante et en constante évolution pour notre sécurité;

- *En 2007, dans le cadre d'Eurojust, vingt-six personnes ont été arrêtées en Italie, en France, en Roumanie, au Portugal et au RU, lors d'une opération internationale contre le terrorisme. Cette organisation se préparait à perpétrer des attentats en Italie, en Afghanistan, en Iraq et dans les pays arabes.*

Source: Rapport annuel d'Eurojust 2007, p. 34-35.

- *En 2008, grâce aux efforts nationaux, régionaux et à ceux de l'UE, 1009 personnes ont été arrêtées pour terrorisme dans treize pays.*

Source: Rapport Europol TE-SAT 2009, p. 6.

*En février 2008, au cours de l'opération PIPAS (contre une organisation coupable de fraude à la carte de crédit), cent personnes ont été arrêtées et quarante-huit perquisitions ont été effectuées dans le cadre d'une enquête commune regroupant onze pays, coordonnée par Europol.*

Source: Rapport annuel d'Europol 2008 p. 24.

– la **grande criminalité et la criminalité organisée** prennent une importance croissante. Sous leurs différentes formes, elles ont tendance à apparaître partout où elles peuvent obtenir le plus gros bénéfice financier avec le minimum de risques, sans se préoccuper des frontières. Le trafic de drogue, la délinquance économique, la traite des êtres humains, le trafic

d'armes, l'exploitation sexuelle des mineurs et la pédopornographie, les crimes violents, le blanchiment d'argent et la falsification de documents ne sont qu'une partie de la façon dont la grande criminalité et la criminalité organisée se manifestent dans l'UE. De plus, la corruption constitue une menace pour les fondements du système démocratique et de l'État de droit;

– la **cybercriminalité** représente une menace mondiale, technique, transfrontière et anonyme pour nos systèmes d'information et de ce fait, elle pose de nombreux défis supplémentaires aux autorités policières;

– la **criminalité transfrontière**, comme les délits mineurs ou les atteintes à la propriété, souvent commise en bandes, quand elle représente un impact significatif sur la vie quotidienne des Européens;

– la **violence en elle-même**, comme la violence juvénile ou celle des hooligans lors d'événements sportifs, augmente les dommages déjà occasionnés par les délits et peut porter de graves préjudices à notre société;

– les **catastrophes d'origine naturelle ou humaine**, telles que les incendies de forêt, les tremblements de terre, les inondations et les tempêtes, les sécheresses, les insuffisances d'énergie et les défaillances graves des technologies de l'information et de la communication (TIC), représentent des défis en

Inondations causées  
par la crue de l'Elbe

© Fotolia





matière de sûreté et de sécurité. Actuellement, les systèmes de protection civile constituent un élément essentiel de tout système de sécurité moderne et avancé;

– il existe toute une série d'autres phénomènes préoccupants qui menacent la sécurité des personnes partout en Europe, par exemple les **accidents de la circulation**, dans lesquels des dizaines de milliers de citoyens européens perdent la vie chaque année.

## RÉPONSE À CES DÉFIS

Afin de faire face à tous ces phénomènes, les États membres de l'UE disposent de leurs propres stratégies et politiques nationales de sécurité, et en réponse aux déplacements des délinquants entre pays voisins, des modèles de coopération ont également été mis en place entre les États membres au niveau bilatéral, multilatéral et régional.

Toutefois, comme ces efforts ne sont pas suffisants pour prévenir et enrayer les activités de ces groupes délictueux, qui dépassent largement nos frontières, il est de plus en plus nécessaire d'adopter une approche au niveau de l'UE.

*En juillet 2009, une organisation criminelle de dix-sept personnes, responsable de la contrefaçon d'euros pour un montant de plus de 16 millions d'euros, a été démantelée par les services judiciaires bulgares et espagnols, avec l'aide d'une équipe commune d'enquête comprenant Eurojust et Europol.*

Source: communiqué de presse d'Eurojust du 3 juillet 2009

*Les centres de coopération policière et douanière, comme le Centre de coopération policière et douanière de Luxembourg, apportent leur soutien à la coopération entre la police, la gendarmerie et les autorités douanières de Belgique, d'Allemagne, du Luxembourg et de France.*

*Le Forum de Salzbourg, composé des ministres de l'intérieur de l'Autriche, de la Bulgarie, de la République tchèque, de la Hongrie, de la Pologne, de la Slovaquie, de la Slovénie et de la Roumanie, qui se réunit pour discuter des questions de sécurité commune. Le Groupe d'action contre la criminalité organisée dans la région de la mer Baltique qui comprend des États non membres de l'UE, créée pour lutter contre la criminalité organisée dans la région de la mer Baltique.*



Europol lutte contre la falsification des billets de banque - © Europol

La suppression  
des contrôles aux  
frontières inté-  
rieures a facilité  
les déplacements  
dans l'espace  
Schengen

© Fotolia



Les États membres doivent s'efforcer en permanence d'élaborer des instruments de façon à ce que les frontières nationales, les différentes législations, les différentes langues et les méthodes de travail n'entravent pas la lutte contre la criminalité transfrontière.

L'UE a réalisé des progrès importants dans ce domaine ces dernières années. Par exemple, depuis la suppression des contrôles aux frontières intérieures, qui permet la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen, il est devenu indispensable de renforcer la coopération policière et judiciaire.

Parmi les nombreux instruments élaborés pour faciliter la coopération, les plus importants sont les suivants:

– **l'analyse des situations et scénarios futurs: anticipation de la menace.** Europol et les autres agences de l'UE procèdent à des évaluations régulières de la menace;

– **une réponse appropriée: planification, programmation et gestion des conséquences.** Des programmes de travail ont été élaborés pour nous permettre de faire face de manière méthodique aux dangers et aux préoccupations des citoyens. Nous disposons également de stratégies et de plans de travail spécifiques concernant la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue, la traite des êtres humains, la criminalité organisée ainsi que la protection civile. En outre, le mécanisme communautaire de protection civile coordonne la réponse des États membres aux catastrophes d'origine naturelle ou humaine;

– **l'efficacité sur le terrain: l'action des agences, institutions et organes.**

Parmi les agences propres à l'UE qui ont été créées, **Europol** a pour principal objectif de collecter et d'échanger des informations et de faciliter la coopération entre les autorités policières dans leur lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, **Eurojust** assure la coordination et renforce l'efficacité des autorités judiciaires et **Frontex** est chargée de la coordination opérationnelle aux frontières extérieures. L'UE a également créé le rôle de **coordinateur de la lutte contre le terrorisme**.



Le siège d'Eurojust et de la Cour pénale internationale à La Haye

© Union européenne, 2010

D'autres organes et réseaux ont également été créés dans le domaine de

la formation, des stupéfiants, de la prévention des délits, de la corruption et de la coopération judiciaire en matière pénale;



Gilles de Kerchove, coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme

Conseil de l'UE  
© Union européenne

– **des outils fondés sur la reconnaissance mutuelle, pour échanger des informations et faciliter les enquêtes et opérations communes.** Au nombre des instruments s'appuyant sur la reconnaissance mutuelle, il convient de citer le mandat d'arrêt européen et les dispositions relatives au gel des avoirs. Des bases de données telles que le système d'information Schengen ainsi que des réseaux ont également été constitués pour échanger des informations sur les casiers judiciaires, la lutte contre le hooliganisme, les personnes disparues ou les véhicules volés et les visas délivrés ou refusés. L'utilisation des données d'ADN ou des empreintes digitales permettent d'identifier les traces anonymes laissées sur une scène de crime. Les instruments juridiques de l'UE facilitent la coopération opérationnelle entre les États membres, comme la création des équipes communes d'enquête, l'organisation d'opérations communes et la coopération étroite visant à garantir la sécurité des événements internationaux, y compris les grandes compétitions sportives;

– **des mécanismes d'évaluation ont été élaborés pour évaluer l'efficacité de nos actions.** Par exemple, les exercices d'évaluation mutuelle dans le domaine du terrorisme et de la criminalité organisée ont contribué à améliorer la confiance mutuelle.

## 2. VERS UN MODÈLE EUROPÉEN DE SÉCURITÉ

Les résultats obtenus à ce jour démontrent les grands progrès obtenus dans l'espace de justice, de liberté et de sécurité de l'UE. Nous devons néanmoins continuer à unir nos efforts pour garantir une meilleure protection de nos citoyens. Le programme de Stockholm et les stratégies telles que la stratégie européenne de sécurité, la stratégie relative à la dimension extérieure de l'espace de justice, de liberté et de sécurité et la stratégie en matière de gestion de l'information ont fourni une base solide pour parvenir à cette fin.

Le temps est venu d'utiliser et de développer les politiques et les instruments communs pour faire face aux menaces et aux risques communs à l'aide d'une approche mieux intégrée: c'est le principal objectif de la stratégie de sécurité intérieure. A cette fin, nous avons choisi un modèle de sécurité qui intègre l'action de la coopération policière et judiciaire, la gestion des frontières et la protection civile.

Les principes et lignes directrices utilisant ce modèle sont énoncés ci-après.

### PRINCIPES

Les citoyens européens veulent vivre en sécurité et jouir de leurs libertés: la sécurité est, en elle-même, un droit fondamental. Les valeurs et les principes établis dans les traités de l'Union et énoncés dans la Charte des droits fondamentaux ont inspiré la stratégie de sécurité intérieure de l'UE:

- justice, liberté et sécurité: des politiques complémentaires, qui respectent les **droits fondamentaux, l'accès à la protection internationale, l'État de droit et la vie privée;**
- **protection** de tous les citoyens, **et en particulier des plus vulnérables**, l'accent étant mis sur les **victimes** de formes de criminalité telles que la traite des êtres humains ou la violence fondée sur le sexe, mais aussi les victimes d'actes de terrorisme qui doivent également bénéficier d'une attention spécifique ainsi que d'un soutien et d'une reconnaissance sociale particuliers;

- **transparence et bien fondé** des politiques de sécurité, de manière à ce qu'elles puissent être appréhendées sans difficulté par les citoyens, et qu'elles tiennent compte de leurs préoccupations et de leurs opinions;
- **dialogue**, conçu comme un moyen de réduire les différences, en suivant les principes de **tolérance**, de **respect** et de **liberté d'expression**;

La liberté d'expression est l'une des valeurs européennes sur lesquelles repose la stratégie de sécurité intérieure

© Fotolia



- **intégration, inclusion sociale et lutte contre la discrimination**, considérées comme des composantes clés de la sécurité intérieure de l'UE;
- **solidarité** entre les États membres confrontés à des défis qui ne peuvent être relevés par les États membres agissant séparément ou face auxquels une action concertée bénéficie à l'ensemble de l'UE;
- **confiance mutuelle** érigée en un principe essentiel d'une coopération réussie.

## LIGNES DIRECTRICES STRATÉGIQUES POUR L'ACTION À MENER

Sur la base des principes énoncés ci-dessus, dix lignes directrices ont été définies dans le but de garantir la sécurité intérieure de l'UE dans les années à venir.

### -I- Une conception ample et exhaustive de la sécurité intérieure

Il convient d'envisager la sécurité intérieure comme couvrant un vaste rayon d'action, sur un plan tant horizontal que vertical:

– sur le plan **horizontal**: on ne peut parvenir à un niveau satisfaisant de sécurité intérieure dans un environnement mondial complexe sans la participation des services de répression et des services de gestion des frontières, sans le concours des organismes de coopération judiciaire et de protection civile, et sans celui des secteurs politique, économique, financier, social et privé, y compris les organisations non gouvernementales;

– de même, il nous faut tenir compte de la **dimension verticale** de la sécurité à différents niveaux: coopération internationale, politiques et initiatives en matière de sécurité au niveau de l'UE, coopération régionale entre les États membres et politiques nationales, régionales et locales des États membres eux-mêmes.

### -II- Assurer un contrôle démocratique et judiciaire réel des activités liées à la sécurité

Du fait de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen est beaucoup plus largement associé à l'élaboration des politiques de sécurité; aussi est-il essentiel de procéder à de vraies consultations à chaque étape du processus de décision. Les parlements nationaux ont également un plus grand rôle à jouer dans les travaux menés par l'UE, puisqu'ils ont compétence pour surveiller l'application du principe de subsidiarité et participent à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques de justice, de liberté et de sécurité.

La Cour de justice de l'Union européenne est désormais pleinement compétente dans ce domaine (excepté en ce qui concerne l'ordre public interne des États membres et ce qui, en matière de sécurité, relève de leurs responsabilités). Enfin, l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme contribuera également à une meilleure protection des droits de l'homme en Europe.

### -III- Prévention et anticipation: une approche qui privilégie l'action en amont, et fondée sur le renseignement

*Il nous faut veiller à ce que les États membres se communiquent les renseignements pertinents à temps pour prévenir les infractions et pour traduire les délinquants en justice.*

La prévention et l'anticipation, en matière de criminalité, mais aussi en ce qui concerne les catastrophes naturelles ou anthropiques et l'atténuation de leur impact potentiel figurent parmi les objectifs principaux de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE. Certes, il demeure essentiel de poursuivre efficacement les auteurs d'infractions; néanmoins mettre davantage l'accent sur la prévention d'actes criminels et d'attentats par une action en amont peut contribuer à réduire les préjudices humains ou psychologiques causés par de tels actes, qui sont souvent irréparables.

Notre stratégie doit par conséquent accorder la place nécessaire à la prévention et l'anticipation, dans le cadre d'une approche qui privilégie une action en amont, fondée sur le renseignement et la collecte des éléments de preuve nécessaires aux poursuites. L'action en justice n'est possible et ne peut aboutir que si tous les éléments d'information sont disponibles.

Les États membres de l'UE coopèrent entre eux et avec des pays tiers pour améliorer la sécurité du transport aérien

© Fotolia



En outre, des mécanismes de prévention, tels que des outils d'analyse ou des systèmes d'alerte rapide doivent être mis sur pied ou améliorés. Un des instruments de prévention applicables devrait être un instrument de l'UE concernant les dossiers passagers



(PNR européen), qui garantisse un niveau élevé de protection des données, aux fins de la prévention, de la détection, des enquêtes et des poursuites relatives aux infractions terroristes et aux crimes graves, sur la base d'une analyse d'impact. Nous pourrions ainsi être plus averti des différents types de menace et de leur probabilité, et anticiper sur ce qui peut se produire, de manière non seulement à nous préparer à faire face à ce qui se produira si la menace se réalise, mais aussi à pouvoir mettre en place des mécanismes pour détecter et prévenir avant tout ces événements. C'est pourquoi il convient d'adopter une approche globale visant à détecter et prévenir en permanence les menaces et les risques auxquels l'UE est confrontée dans les différents domaines de la sécurité intérieure, ainsi que les principaux sujets d'inquiétude de la population. Il nous faut disposer d'une stratégie pour prévenir des menaces relevant de la criminalité organisée et pour lutter contre celle-ci.

Prévenir la criminalité, cela signifie aller à la racine du mal et ne pas uniquement s'occuper des actions criminelles commises et de leurs conséquences.

Les politiques de sécurité, et en particulier en matière de prévention, doivent être largement conçues, en englobant les services de maintien de l'ordre mais aussi des établissements et des professionnels aux niveaux national et local. Il faut donc rechercher la coopération avec d'autres secteurs, notamment les établissements scolaires, universitaires, et d'autres établissements d'enseignement, en vue d'empêcher que des jeunes deviennent des délinquants. Le secteur privé, en particulier pour ce qui concerne les activités financières, peut contribuer à la mise sur pied et à la mise en œuvre effective de mécanismes de prévention des activités frauduleuses ou du blanchiment d'argent. Les organisations de la société civile ont également un rôle à jouer dans l'organisation de campagnes de sensibilisation de la population en général.

L'action de l'UE dans le domaine de la protection civile devrait viser à réduire la vulnérabilité face aux catastrophes en élaborant une approche stratégique à l'égard de leur prévention



Les incendies de forêts mettent en évidence la nécessité de systèmes efficaces de protection civile

© Fotolia

et anticipation, et en améliorant encore les dispositifs de préparation et de réaction, dans le respect des compétences nationales. Il faudrait élaborer des lignes directrices sur les méthodes de cartographie des dangers/risques et les évaluations et analyses en la matière et dresser un inventaire des risques naturels ou d'origine humaine auxquels l'UE pourrait se trouver confrontée à l'avenir. Ces analyses de risques à l'échelle de l'UE devraient donner lieu à des initiatives en matière de coopération entre des États membres qui partagent les mêmes risques et l'UE dans le domaine de la protection civile et de la planification des capacités. Il faut encore identifier des menaces et des risques nouveaux, tels que les pénuries d'énergie, les pannes de TIC et les pandémies. La capacité des citoyens, ainsi que des secteurs public et privé, à réagir au lendemain d'une catastrophe doit faire partie des objectifs des politiques de prévention.

#### -IV- Élaboration d'un modèle global pour l'échange d'informations

Une politique de sécurité intérieure s'appuyant sur l'échange d'informations et la confiance mutuelle, et donnant la primauté au principe de la mise à disposition des informations. En effet, pour que les autorités de maintien de l'ordre puissent faire de la prévention et agir à la source en matière de sécurité, elles doivent avoir accès en temps utile à toutes les données possibles concernant des activités criminelles, leurs auteurs et leurs modes opératoires, la typologie des victimes, les véhicules utilisés, etc.

Afin de rehausser de manière substantielle le niveau actuel des échanges d'informations, il nous faut continuer à renforcer les dispositifs qui favorisent la confiance mutuelle entre les autorités chargées de la sécurité intérieure dans l'UE, afin d'optimiser les mécanismes existants, et mettre à profit la stratégie de l'UE en matière de gestion de l'information pour mettre au point un modèle européen en matière d'échange d'informations sûr et structuré.

Ce modèle prévoira l'accès à toutes les bases de données de l'UE pertinentes à l'égard de la sécurité dans l'Union, et leur interaction, dans la mesure où celle-ci sera nécessaire et autorisée, dans le but de permettre des échanges d'informations efficaces dans l'ensemble de l'UE; il tirera parti au maximum des possibilités offertes par la biométrie et d'autres

technologies pour améliorer la sécurité de nos citoyens, dans un cadre précis qui protège également leur droit à la vie privée.

Ce modèle en matière d'échange d'informations doit être établi dans le plein respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel. S'il est nécessaire, pour atteindre un niveau de sécurité plus élevé, d'augmenter les échanges d'informations, il est important que cet accroissement soit géré avec prudence, qu'il soit proportionné et s'effectue dans le respect de la législation en matière de protection des données.

#### -V- Coopération opérationnelle

Le traité de Lisbonne a institué le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) pour assurer une coordination et une coopération effectives entre les autorités de maintien de l'ordre et de gestion des frontières, y compris aux fins du contrôle et de la protection des frontières extérieures, et le cas échéant une coopération judiciaire suffisante dans les affaires pénales qui concernent la coopération opérationnelle. Le comité mènera ses travaux, avant tout, sur la base des évaluations et des priorités concernant les menaces, établies au niveau national et au niveau de l'UE.



Session du Conseil  
«Justice et affaires  
intérieures»

Conseil de l'UE  
© Union européenne

Le COSI doit en outre veiller à ce qu'une coopération rigoureuse ait lieu entre les agences et instances de l'UE qui travaillent à la sécurité intérieure de l'UE (Europol, Frontex, Eurojust, Cepad et Sitcen), afin de favoriser une coordination, une intégration et une efficacité chaque fois plus grande des opérations. Tous ces acteurs doivent continuer de doter les services spécialisés des États membres de moyens d'appui efficaces. Il y a lieu en particulier d'améliorer la capacité d'Europol d'apporter aux États membres un soutien sur le plan opérationnel.

Des progrès sont nécessaires concernant la mise en place d'un cadre de coopération afin d'améliorer les conditions de sécurité et de sûreté lors d'événements de grande envergure et de manifestations de masse internationaux.

La coopération transfrontière contribue à renforcer la sécurité lors d'événements sportifs importants

© Fotolia



*Lors de la coupe du monde de football 2006 en Allemagne, des policiers de 13 pays européens étaient présents en Allemagne, vêtus de leur uniforme habituel et investis de pouvoirs de police.*

Dans le domaine de la protection civile, l'UE devrait promouvoir une approche intégrée couvrant toutes les phases d'une crise (prévention, réaction et réhabilitation) par la mise en œuvre de l'assistance mutuelle et de la solidarité européennes.

#### -VI- Coopération judiciaire en matière pénale

Il est essentiel que les autorités judiciaires des États membres coopèrent plus étroitement entre elles, et aussi qu'Eurojust développe tout son potentiel dans le cadre de la loi applicable. Au niveau de l'UE, les opérations et enquêtes en matière pénale qui se sont déroulées avec succès doivent nous faire prendre conscience des synergies potentielles qui existent entre les services répressifs et de gestion des frontières et les autorités judiciaires, aux fins de la prévention de la criminalité transfrontière.

#### -VII- Gestion intégrée des frontières

La gestion intégrée des frontières, qui aide à lutter contre l'immigration clandestine, joue également un rôle important pour le maintien de la sécurité. Le dispositif de gestion intégrée des frontières doit être renforcé afin, notamment, que les bonnes pratiques soient de plus en plus adoptées par les garde-frontières. Il faut explorer la possibilité de créer un système européen de garde-frontières, sur la base d'une étude préalable. Il convien-



Personnel médical  
et garde-côtes  
italiens sur l'île de  
Lampedusa

© Union européenne,  
2010

dra de s'attacher tout particulièrement à poursuivre le développement du système européen de surveillance des frontières (Eurosur).

Le succès de l'Agence Frontex repose de manière essentielle sur sa coopération et sa coordination avec d'autres agences de l'UE et les services des États membres chargés de l'application de la loi.

Les nouvelles technologies jouent un rôle clé dans la gestion des frontières. En effet, grâce à des systèmes automatisés, à l'enregistrement préalable, aux dispositions concernant les voyageurs réguliers, etc., le passage aux postes des frontières extérieures est facilité et accéléré. Ces technologies améliorent la sécurité parce que les contrôles nécessaires qui peuvent ainsi être mis en place empêchent le franchissement des frontières par des personnes ou des biens qui représentent un risque pour l'Union. Dans ce contexte, une coopération étroite entre les services répressifs et les autorités de contrôle aux frontières est indispensable. Par ailleurs, les autorités en matière de répression devraient encourager la communication des informations nécessaires pour mettre en œuvre les mesures de sécurité aux frontières.



Un membre du personnel de l'Agence Frontex contrôle un véhicule à un point de passage des frontières extérieures de l'UE

© Union européenne, 2010

L'entrée en vigueur du Code des Visas, la poursuite du développement du Système d'information Schengen ainsi que des systèmes d'information en ligne pour le contrôle des frontières, notamment un système d'entrée/sortie, contribueront à permettre une gestion intégrée des frontières fondée sur le renseignement. Il est également essentiel d'entretenir le dialogue et la coopération avec les pays tiers d'origine et de transit, par exemple afin de constituer des capacités de contrôle aux frontières.

#### -VIII- Miser sur l'innovation et la formation

Il nous faut joindre nos efforts pour promouvoir et développer de nouvelles technologies selon une approche commune, avec des coûts réduits et une efficacité renforcée. Dans le domaine de la technologie, il importe également que les secteurs public et privé travaillent de concert. En s'appuyant sur les résultats des projets de recherche et développement menés dans le cadre du programme commun de recherche et développement, l'UE devrait mettre au point des normes et des plates-formes technologiques conçues pour ses besoins spécifiques en matière de sécurité.

Il faut qu'un des objectifs stratégiques soit l'interopérabilité des différents systèmes et technologies utilisés par les agences ou services, afin que les équipements ne soient pas une entrave à la coopération entre États membres pour le partage d'informations ou la réalisation d'opérations communes.

Une conception stratégique de la formation professionnelle en Europe: c'est là un objectif essentiel aux fins de la mise en place de services de répression, de services judiciaires et de services de gestion des frontières dotés de technologies avancées, qui soient à la pointe dans leur domaine spécialisé; la formation en matière d'application des lois en Europe pourrait ainsi franchir une étape importante et devenir un outil puissant de promotion d'une culture commune des services chargés de l'application des lois en Europe, et favoriser la coopération transnationale. Pour y parvenir, les formations dispensées au niveau national devraient inclure des éléments européens, et des programmes d'échanges sur le modèle d'Erasmus devraient être mis sur pied. À cet effet, des professionnels très bien formés, partageant une culture commune, représenteront une valeur ajoutée dans une société mondialisée où règne la concurrence, ainsi qu'en matière de sécurité. Les agences et services européens, en particulier le CEPOL, devraient jouer un rôle important.

## -IX- Dimension extérieure de la sécurité intérieure/ coopération avec des pays tiers

Il n'est pas de sécurité intérieure sans dimension extérieure, dès lors que la sécurité intérieure dépend de plus en plus de la sécurité extérieure. La coopération internationale de l'UE et de ses États membres, au niveau bilatéral et multilatéral, est essentielle pour garantir la sécurité et protéger les droits de nos citoyens, et pour promouvoir la sécurité et le respect des droits à l'étranger. Dans les politiques de l'UE à l'égard des pays tiers, la sécurité doit être au premier plan et des mécanismes doivent être prévus pour coordonner la sécurité et d'autres politiques connexes; pour la politique étrangère, par exemple, de plus en plus, les questions de sécurité doivent être prises en compte selon une approche intégrée et anticipatoire.

En ce qui concerne la sécurité extérieure, l'UE ne doit pas se limiter à la seule coopération entre les services chargés de l'application des lois des États membres et ceux d'autres pays, notamment les pays voisins de l'UE.

Il lui faut établir, dans le cadre d'une approche mondiale de la sécurité, des liens avec d'autres pays, en collaborant étroitement avec eux et, si besoin est, en apportant une aide à leur développement institutionnel, économique et social. Cette façon de travailler implique d'ouvrir des possibilités de dialogue, en fonction des sphères de préoccupation et d'intérêt communs et des possibilités de coopération qui peuvent être identifiées au cas par cas. La coopération et la coordination avec des organisations internationales dans le domaine répressif, en particulier avec Interpol, devraient être renforcées. Les États membres devraient élaborer, le cas échéant, des approches bilatérales, multilatérales et régionales pour contrer des menaces spécifiques.

*Les pays européens ont mis en place, dans les Caraïbes, à Lisbonne, à Toulon, à Accra et à Dakar, en coopération avec des pays tiers, des plates-formes qui fonctionnent bien pour lutter contre le trafic de drogues.*

Il est extrêmement important de s'employer activement à lutter contre la criminalité transnationale également à l'extérieur de l'UE, et à développer le respect de l'État de droit. Il convient donc de développer encore la coopération avec la politique de sécurité et de défense commune européenne, en particulier entre les agences de l'UE et les missions respectives. Il est

également très important de faire participer davantage les services de répression et les instances travaillant dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice à tous les stades d'intervention des missions de gestion civile des crises, de façon à ce qu'ils prennent part à la résolution des conflits en collaborant avec d'autres services présents sur le terrain (militaires, diplomatiques, services d'urgence, etc.). Une attention particulière doit être portée aux "États faibles et en déliquescence" pour qu'ils ne fassent pas le lit de la criminalité organisée ou du terrorisme.

Dans ce contexte, la stratégie de sécurité intérieure apporte un complément indispensable à la stratégie européenne de sécurité, qui avait été élaborée en 2003 dans le cadre de la politique de sécurité et de défense de l'UE pour répondre aux menaces pesant sur l'ensemble du globe et qui prônait le développement social, politique et économique de la société mondiale comme le meilleur moyen de bâtir une sécurité effective et durable.

#### -X- La souplesse pour s'adapter aux défis futurs

L'approche choisie doit être large, pragmatique, souple et réaliste, ajustable en permanence à la réalité, tenant compte des risques et des menaces qui pourraient affecter de manière générale les citoyens, c'est-à-dire non seulement la criminalité mais toute sorte de risque susceptible de créer un problème de sécurité au sens large; elle implique que nous soyons attentif à tout signe d'une évolution de la situation nécessitant une adaptation, afin de garantir aux citoyens européens les plus hauts niveaux de sécurité.



### 3. PROCHAINES ÉTAPES

Après le plan d'action pour la mise en œuvre du programme de Stockholm, la Commission adoptera une communication sur la stratégie de sécurité intérieure qui comportera des propositions concrètes. L'élaboration, le suivi et la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure doivent se poursuivre et constituer une des tâches prioritaires du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI). En outre, conformément au programme de Stockholm, la Commission examinera la possibilité de créer un fonds pour la sécurité intérieure permettant de promouvoir la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure.



Secrétariat général du Conseil

**Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne:  
Vers un modèle européen de sécurité**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

2010 — 31 pp. — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-824-2681-4

doi:10.2860/88722

## **COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?**

### **Publications gratuites:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### **Publications payantes:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).



Rue de la Loi 175  
1048 Bruxelles  
Tél. +32 22816111

*[www.european-council.europa.eu](http://www.european-council.europa.eu)*  
*[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)*



Office des publications

ISBN 978-92-824-2681-4



9 789282 426814