



N^o 4267

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur la **proposition franco-allemande d'un « pacte de sécurité européen »**

ET PRÉSENTÉ

PAR MME. MARIETTA KARAMANLI ET M. JOAQUIM PUEYO,
Députés

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

(La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M. Christophe CARESCHE, M^{me} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; M. Philip CORDERY, M^{me} Sandrine DOUCET, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Philippe BIES, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRITSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA MULTIPLICATION DES CRISES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ET DANS SON VOISINAGE EXIGE UNE INITIATIVE FORTE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ	7
II. L'INITIATIVE FRANCO-ALLEMANDE POUR UN PACTE DE SÉCURITÉ EUROPÉEN	11
A. LES MESURES RELATIVES À LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE	11
1. Améliorer le contrôle des frontières extérieures	11
2. Lutter contre la fraude documentaire	13
3. Veiller au partage des informations et à l'interopérabilité des fichiers de sécurité	15
4. Une coopération institutionnalisée contre le terrorisme	17
a. Structurer la coopération antiterroriste	17
b. Se donner des outils contre le chiffrement des communications à visée terroriste	18
5. Accélérer la mise en place des outils technologiques prévus dans le paquet « frontières intelligentes »	19
a. Le système d'entrée/sortie (EES)	20
b. Le système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages	20
B. LES MESURES RELATIVES À LA DÉFENSE EUROPÉENNE	22
1. Une coopération européenne accrue en matière de Défense	22
2. Le développement de nouvelles capacités de Défense	23
3. Des forces plus opérationnelles	24
III. LES ÉCHÉANCES À VENIR AU NIVEAU EUROPÉEN DOIVENT PERMETTRE L'ADOPTION DE CETTE PROPOSITION DE « PACTE DE SÉCURITÉ EUROPÉEN »	27
A. UNE RÉFLEXION EN COURS SUR LA SÉCURITÉ, NOURRIE PAR LES ÉTATS MEMBRES ET SOUTENUE PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN, DONT LE TERME EST PROCHE	27

B. LE CONSEIL DES MINISTRES DE LA DÉFENSE DU 14 NOVEMBRE A CONSTITUÉ UNE PREMIÈRE ÉTAPE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE SÉCURITÉ EUROPÉEN.....	28
C. LE CONSEIL EUROPÉEN DES 15 ET 16 DÉCEMBRE SERA DÉCISIF.....	30
CONCLUSION.....	31
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	33
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....	35
MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION	39

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

En 2003, la Stratégie européenne de sécurité, élaborée par le Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité, M. Javier Solana, commençait par ces mots : « *l'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre* ». 2003, c'était il y a maintenant treize ans et depuis, **l'environnement de sécurité de l'Union européenne s'est considérablement dégradé**. Celle-ci est en effet actuellement confrontée à une multitude sans précédent de crises déstabilisant son voisinage proche, en Syrie, en Ukraine ou au Sahel, dont les répercussions se font sentir à l'intérieur de ses frontières, notamment par l'afflux de réfugiés et la multiplication des actes terroristes en France, en Belgique, au Danemark ou en Allemagne.

Ces crises, parmi les plus graves qu'a eues à affronter l'Union européenne, remettent en cause ce que l'Europe a réussi à bâtir depuis sa création, un espace de liberté bien sûr mais également les valeurs communes et une certaine idée de la solidarité qui doit unir les États membres dans l'adversité.

Le sommet qui s'est tenu à Bratislava le 16 septembre dernier, moins de trois mois après que le peuple britannique ait voté en faveur de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, s'est conclu par la **nécessité de relancer l'Europe**. Les États membres ont ainsi montré leur volonté de se « *concentrer sur les attentes des citoyens* », seuls à même de « *susciter leur confiance et leur soutien* ».

Or, ce que les citoyens demandent aujourd'hui à l'Europe, c'est qu'elle prenne les mesures nécessaires, dans le respect des valeurs communes, afin de **conjurer ces crises et protéger le territoire européen de leurs répercussions**. En effet, parce qu'elles sont globales, ces crises ne peuvent être résolues au niveau des États membres et appellent donc une **réponse européenne qui, elle-même, doit être globale et mobiliser l'ensemble des instruments utiles**. Tel est l'objet de l'initiative franco-allemande pour un Pacte de sécurité européenne.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation paradoxale : les eurosceptiques semblent dominer le débat public et peu de voix parviennent à faire œuvre pédagogique pour parler des réussites de l'Europe, mais en même temps les attentes en matière de sécurité sont patentées.

L'Union européenne n'est plus aujourd'hui perçue d'abord comme un grand marché. On lui demande d'être un facteur de protection et on voudrait lui conférer certains attributs régaliens comme la défense contre le terrorisme, ou la gestion efficace des frontières extérieures.

Les citoyens ont bien conscience de la forte interdépendance des États membres et de leur impuissance à réagir chacun dans leur pré carré national contre les menaces transnationales, comme le terrorisme ou les crises migratoires. L'Union européenne doit faire de cette période troublée une occasion de sursaut.

Les incertitudes soulevées par le résultat de l'élection présidentielle américaine du 8 novembre 2016 s'agissant de la pérennité et de l'ampleur de l'implication des États-Unis dans la sécurité européenne notamment dans le cadre de l'Otan sont une occasion historique pour élaborer une nouvelle stratégie de sécurité pour l'Union européenne qui coordonne étroitement sa politique extérieure avec les enjeux de sécurité intérieure. Nous devons répondre à la demande de sécurité des citoyens et faire de l'Union européenne un pôle de stabilité régionale et internationale.

Cette démarche globale et cohérente ne peut être crédible que si nous faisons collectivement un effort de mobilisation. L'Union européenne est perçue par les citoyens comme un symbole d'impuissance collective car les grandes déclarations ne sont jamais suivies de réalisations concrètes et rapides. Pourquoi a-t-il fallu plus de dix ans pour décider de la création d'un corps de garde-frontières alors que la sécurisation des frontières extérieures est vitale, pourquoi les fichiers de sécurité d'Europol ou le système d'information Schengen II sont-ils si peu complétés par les États membres alors que la lutte contre le terrorisme suppose des échanges d'information les plus complets possibles ? Sans nier la complexité de certains mécanismes, il faut que l'Union européenne accélère la mise en œuvre de ses décisions et vérifie concrètement que les mesures annoncées sont véritablement opérationnelles.

Récemment, le Commissaire Julian King, chargé de l'Union de la sécurité a présenté son deuxième rapport sur les progrès accomplis dans « la mise en place d'une Union de la sécurité réelle et effective » et M. Gilles De Kerchove, le coordinateur européen de la lutte anti-terroriste a dressé devant le Conseil des ministres JAI, le 18 novembre dernier, le bilan des mesures prises par les Européens en matière de lutte anti-terroriste. Ces deux rapports soulignent les progrès réalisés pour répondre aux menaces mais constatent aussi que les résultats opérationnels ne sont pas à la hauteur des enjeux. Des textes sont toujours en souffrance ou de graves lacunes dans la mise en œuvre des décisions sont à déplorer. L'Union européenne doit passer aux actes.

Il y va de notre crédibilité et en matière de défense. Il faut éviter de se payer de mots.

I. LA MULTIPLICATION DES CRISES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ET DANS SON VOISINAGE EXIGE UNE INITIATIVE FORTE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Même si elle listait une série de menaces, parmi lesquels le terrorisme, les armes de destruction massive ou la criminalité organisée, **la Stratégie européenne de sécurité de 2003 était teintée d'optimisme**. Renforcée par l'adhésion prévue de dix nouveaux États membres, L'Union européenne pouvait raisonnablement penser être en mesure de les conjurer et d'assurer la sécurité de son territoire et de ses citoyens.

Cependant, quelques années à peine ont suffi pour que l'optimisme disparaisse et que l'Union européenne doute face à la **dégradation de son environnement de sécurité**. Aujourd'hui, les crises auxquelles elle est aujourd'hui confrontée frappent par leur nombre comme par leur gravité et celle de leurs conséquences, y compris en son sein.

L'Union européenne est en effet entourée par un véritable « arc de feu » :

– **à l'Est, la politique de la Russie vis-à-vis de l'Ukraine a profondément déstabilisé ce pays**. Non seulement la Russie a, au mépris du droit international, annexé la Crimée mais elle entretient une véritable guerre dans le Donbass qui, depuis 2014, a fait presque 10 000 morts et continue à en faire. Si ce conflit devait se poursuivre et les accords de Minsk, malgré les efforts de la France et de l'Allemagne, échouer, il n'est pas impossible qu'une vague de réfugiés déferle sur l'Europe de l'Est ;

– **au Proche-Orient**, la guerre en Irak a entraîné une réaction en chaîne qui a fait de cette région, déjà instable, en raison du conflit israélo-palestinien comme de l'opposition entre les Sunnites et les Chiites, une véritable poudrière. Le « Printemps arabe », s'il a pu un temps être porteur d'espoirs, a rapidement déçu. Mis à part la Tunisie, **les autres pays concernés ont basculé vers une dictature militaire (Égypte), dans le chaos (Libye) ou dans une guerre dont personne ne voit malheureusement la fin (Syrie)**. Cette dernière implique d'ailleurs, faut-il le rappeler, l'ensemble des puissances de la région mais également la Russie, en soutien au régime de Bachar El Assad. Quant à la Turquie, une tentative de coup d'État en juillet 2016 a justifié une répression qui éloigne chaque jour ce pays, pourtant candidat à l'adhésion, des valeurs de l'Union ;

– enfin, **la chute de Kadhafi en Libye a entraîné un afflux d'armes et de combattants au Sahel qui a déstabilisé les États de la région, déjà fragilisés** par la corruption, la pauvreté et les troubles internes liés aux groupes islamistes, que sont le Mali, le Niger et la Mauritanie. L'intervention de la France, en janvier 2013, avec l'opération Serval suivie de l'opération Barkhane, a permis d'éviter l'effondrement de ces États mais la menace islamiste reste présente et continue à faire des victimes dans les rangs des troupes françaises et internationales.

À ces crises avérées dans le voisinage de l'Union s'ajoutent, naturellement, des **menaces plus globales que sont, par exemple, la cybercriminalité ou le crime organisé**. Elles sont de nature à aggraver encore les crises identifiées *supra* et leurs conséquences.

Ces crises au voisinage de l'Union européenne sont particulièrement graves pour les pays concernés, bien sûr, dont les peuples sont victimes de pratiques relevant de crimes contre l'humanité, mais également pour l'Union européenne elle-même et ce, à travers plusieurs conséquences :

– **la guerre en Syrie, par sa violence et les crimes commis contre sa population, a entraîné un afflux massif de réfugiés** en Turquie, pays à partir duquel ils ont pu gagner la Grèce et, par la route des Balkans, remonter jusqu'au nord de l'Europe et, notamment, en Allemagne. Maintenant que cette voie a été coupée, à la suite de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie de novembre 2015, **la route traditionnelle passant par la Libye risque de retrouver la faveur des réfugiés syriens mais aussi des migrants fuyant la région du Sahel**. Cette voie les met à la merci des passeurs, souvent liés aux trafiquants de drogue et aux groupes islamistes de la région, comme des dangers de la traversée de la Méditerranée ;

– **profitant de la déstabilisation du Proche-Orient et de la région du Sahel, les groupes islamistes ont pu établir des sanctuaires en Syrie et en Irak (Daesh) comme au Mali et dans les autres pays de la région (AQMI)**. Ces sanctuaires constituent une base à partir de laquelle ils peuvent endoctriner et entraîner des terroristes avant de les envoyer dans les pays européens commettre des attentats, à moins qu'ils ne coordonnent, depuis ces pays, l'action de cellules constituées en Europe. **La conséquence, nous la connaissons tous, c'est la multiplication des actes terroristes sur le sol européen**, en France bien sûr mais également en Allemagne, en Belgique et au Danemark.

Par leurs impacts directs et dramatiques dans les États membres, ces crises affectent l'Union européenne et ses réalisations en tant que telles. En effet, l'afflux des réfugiés depuis la Grèce *via* la route des Balkans a justifié la décision des États membres situés sur cette route de rétablir des contrôles aux frontières. **La liberté de circulation des personnes, pourtant l'un des principaux acquis de la construction européenne, symbolisée par l'Espace Schengen, a ainsi été largement remise en cause**. En outre, les États des Balkans occidentaux ont pu, eux aussi, fermer leurs frontières ce qui, dans le cas de la Macédoine, a bloqué des dizaines de milliers de réfugiés en Grèce. Alors que ce pays subit déjà une crise économique sans précédent, ils n'ont pu survivre que grâce au dévouement de la population et à l'intervention de l'État grec, la maigre assistance octroyée par l'Union européenne l'ayant été bien tardivement.

Cette crise des réfugiés a ainsi mis à mal la solidarité des États membres avec l'un d'entre eux, la Grèce (mais aussi l'Italie), absence de

solidarité qui s'est poursuivie lorsque la Commission a voulu répartir les réfugiés. Certains États membres, en particulier de l'Est, ont ouvertement refusé d'accueillir le moindre réfugié sur leur sol et ce, malgré la décision en ce sens du Conseil européen du 14 septembre 2015. L'idéal européen de solidarité a donc été atteint, comme l'idéal de liberté. Il s'agit de la liberté de circulation bien sûr, mais également du **droit à la vie privée, de plus en plus menacé par des législations d'exception faisant prévaloir la sécurité**. Enfin, le choix du peuple britannique de quitter l'Union européenne a porté un nouveau coup à la construction européenne et, en particulier, à la Défense européenne compte tenu des capacités du Royaume-Uni dans ce domaine.

Dans le contexte de ce nouvel environnement sécuritaire et des crises qu'il suscite, il n'est guère étonnant que **la sécurité soit en tête des préoccupations des citoyens européens**. Ces derniers attendent de l'Union européenne qu'elle prenne la mesure des menaces, qu'elle agisse et qu'elle les protège. Celle-ci doit répondre rapidement et efficacement à cette attente, sauf à voir sa légitimité, déjà entamée par ces crises, comme par les scandales affectant la Commission, s'affaiblir encore.

Il faut donc se réjouir que l'Union européenne ait pris la mesure des menaces auxquelles elle est et sera confrontée. Tel est en effet l'objet de la **Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité** présentée par la Haute Représentante M^{me} Federica Mogherini au Conseil européen des 28 et 29 juin derniers. Non seulement cette Stratégie remplace celle, dépassée, de 2003, mais elle fait clairement le lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, tout en affirmant la nécessité d'une réponse globale à des crises elles-mêmes globales.

II. L'INITIATIVE FRANCO-ALLEMANDE POUR UN PACTE DE SÉCURITÉ EUROPÉEN

La Stratégie globale pour la PESC n'est cependant pas un document opérationnel et elle est, en tant que telle, dénuée de portée pratique. C'est pourquoi la France et l'Allemagne ont présenté le 27 juin 2016, sous la signature de leur ministre des Affaires étrangères respectifs, une proposition « *Pour une Europe plus forte* » dont l'un des axes principaux était la mise en œuvre d'un pacte de sécurité européen. **Cette proposition a, par la suite, été approfondie**, s'agissant de la sécurité intérieure, par une initiative présentée par les ministres français et allemand de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve et Thomas de Maizière, le 23 août 2016, et, s'agissant de la Défense européenne, par des propositions de M. Jean-Yves Le Drian et M^{me} Ursula von der Leyen, Ministre français et allemand de la Défense, présentée le 11 septembre 2016, étant précisé que les ministres de la Défense italien et espagnol, M^{me} Robera Pinotti et M. Pedros Morenès, se sont joints par la suite à cette initiative. En effet, **la sécurité intérieure et la sécurité extérieure sont indissociables**, l'une contribuant à l'autre et les deux à faire de l'Europe un espace de paix, stable et sûr.

A. LES MESURES RELATIVES À LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Concernant la sécurité intérieure, il s'agit plutôt de poursuivre les choix déjà opérés, mais en cherchant une véritable cohérence et une meilleure efficacité.

Un des axes majeurs est de mieux sécuriser les frontières extérieures.

Dans ce domaine, les décisions juridiques ont été prises. Il faut accélérer la gestion intégrée des frontières.

1. Améliorer le contrôle des frontières extérieures

Des progrès décisifs ont été faits récemment et il faut saluer la prise de conscience des autorités communautaires. En moins d'un an, les États membres ont été capables d'adopter un nouveau Règlement⁽¹⁾ créant un corps de garde-frontières et dotant l'Agence Frontex de nouvelles missions, pour parvenir à une gestion intégrée des frontières extérieures et rendant ainsi possible, à terme, le retour à un fonctionnement normal de l'espace Schengen. Sans contrôle effectif des frontières extérieures, il sera impossible de garantir la libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union.

Il faut se féliciter de cette étape juridique, mais comme le souligne le texte du Pacte de sécurité, en parlant de la nouvelle Agence, « *il faut gagner rapidement*

(1) Règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/du Conseil.

en capacité opérationnelle d'intervention ». Cette nouvelle Agence doit donc être opérationnelle dans les meilleurs délais. Tous les États membres doivent y apporter les ressources nécessaires.

Rappelons les principales nouveautés apportées par ce Règlement. Le rôle principal du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes est de contribuer à garantir une gestion intégrée des frontières extérieures. Il permettra de gérer efficacement les flux migratoires et de garantir un niveau élevé de sécurité pour l'Union européenne. Parallèlement, il contribuera à garantir la libre circulation au sein de l'Union européenne et le plein respect des droits fondamentaux.

Il sera composé d'une Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (l'actuelle agence Frontex dotée de missions élargies) et des autorités nationales responsables de la gestion des frontières. Ses activités seront principalement axées sur la mise en place d'une stratégie opérationnelle pour la gestion des frontières et la coordination de l'assistance de l'ensemble des États membres.

Pour ce faire, il est notamment nécessaire :

– de rédiger des évaluations de la vulnérabilité de la capacité des États membres en matière de contrôle aux frontières ;

– d'organiser des opérations conjointes et des interventions rapides aux frontières, afin de renforcer la capacité des États membres à contrôler les frontières extérieures et à relever les défis aux frontières extérieures découlant de l'immigration irrégulière ou de la criminalité transfrontalière ;

– d'aider la Commission européenne à coordonner les équipes d'appui lorsqu'un État membre est confronté à des pressions migratoires disproportionnées dans des zones spécifiques de ses frontières extérieures ;

– d'assurer une réponse concrète en cas de situation nécessitant une action urgente aux frontières extérieures ;

– de fournir une assistance technique et opérationnelle en vue de soutenir les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer lors des opérations de surveillance des frontières ;

– de contribuer à la création d'une réserve d'intervention rapide d'au moins 1 500 garde-frontières ;

– de désigner des officiers de liaison de l'Agence dans les États membres ;

– d'organiser, de coordonner et de mener des opérations de retour et des interventions en matière de retour ;

– de promouvoir la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers en matière de gestion des frontières.

La nouvelle Agence de garde-frontières européens devra organiser d'ici la fin de l'année un exercice de simulation de crise, sur le terrain, aux frontières extérieures de l'Union, afin de tester l'efficacité et la rapidité de déploiement du personnel de cette force. Il faut en effet gagner rapidement en capacité opérationnelle d'intervention.

Parmi ses nouvelles missions, l'Agence devra analyser les risques et assurera une surveillance des flux migratoires au sein de l'Union européenne (les analyses devront traiter aussi de la criminalité transfrontalière et du terrorisme).

Une évaluation des vulnérabilités des États membres sera effectuée pour mesurer leur capacité de faire face aux risques. L'Agence a engagé des réflexions pour mettre en place une méthodologie pour effectuer des « stress tests » en matière de vulnérabilité.

L'Agence devra aussi innover en matière de politique de reconduite dans leur pays d'origine des migrants irréguliers. Il s'agit là d'une mission très délicate, mais pourtant vitale, pour la crédibilité de notre maîtrise des frontières. Au sein de l'Agence un Bureau des retours aura la capacité d'affréter, d'initier des vols pour des immigrés en situation irrégulière vers les pays sources. Les garanties auxquelles ont droit les hommes et femmes concernés par ces reconduites devront être pleinement respectées.

L'Agence aura un rôle diplomatique très important avec les pays tiers, pour négocier des accords de réadmission et faciliter l'obtention de documents de voyage pour des migrants dépourvus de tout titre d'identité. C'est l'aspect le plus novateur et le plus difficile des nouvelles missions de cette Agence. L'Agence deviendra par ailleurs un interlocuteur à part entière des autres agences chargées de la Sécurité et devra mettre en œuvre une coopération active avec l'ensemble des autres institutions européennes (Europol, Eurojust, Douanes) couvrant un spectre sécuritaire général : terrorisme et lutte contre la criminalité transfrontalière au-delà de la gestion des frontières extérieures.

2. Lutter contre la fraude documentaire

Cette agence devra mettre en place un dispositif de formation en matière de lutte contre la fraude documentaire. Il faut de plus que les garde-frontières soient équipés du matériel adéquat et des dernières applications technologiques pour faciliter le contrôle de chaque personne entrant ou sortant de l'espace Schengen. Ils devront dans ce cadre avoir accès aux fichiers nationaux et européens. À ce titre, l'usage de la biométrie doit être renforcé. En effet, étant donné l'utilisation frauduleuse de vrais-faux passeports volés syriens et irakiens, notamment par Daech, la biométrie est le seul moyen de réellement garantir l'identité d'une personne. Daech disposerait de 200 000 faux documents d'identité.

Quant au coordinateur européen pour la lutte antiterroriste, il juge, dans un rapport datant de mars 2016, « préoccupante » la question de la fraude documentaire. C'est la raison pour laquelle la détection des faux documents est une priorité, s'agissant non seulement des voyageurs sortants, mais aussi de ceux qui sont désireux de s'introduire sur le territoire européen.

La fraude documentaire est un thème qui a gagné en importance un an avant les attaques de Paris. Frontex, très préoccupé par cette question depuis quelques années, évalue à près de 20 000 les cas de fraude en 2014 (10 000 à l'entrée de l'espace Schengen et 10 000 lors du déplacement au sein de cet espace).

Il est donc urgent de mieux utiliser la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus (SLTD), mise au point par Interpol pour réduire les risques que des criminels franchissent les frontières de l'Union européenne.

L'enjeu consiste dès lors à repérer les faux passeports et à identifier leurs porteurs. Pour ce faire, différents moyens sont mis en œuvre : le déploiement d'agents spécialisés dans les « hotspots » grecs et italiens (c'est le cas des experts en documents (ALDO) de Frontex chargés de contribuer aux procédures d'identification en collaboration avec les équipes de filtrage nationales), les contrôles opérés par du personnel de l'agence Europol, et surtout le recours accru aux bases de données européennes.

C'est dans cette optique que l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information (EU-LISA) a octroyé en juillet 2015 (date de l'entrée en vigueur du règlement modificatif de 2013) aux services répressifs des États membres la possibilité d'accéder à Eurodac.

La lutte contre la fraude documentaire implique donc un accès plus large des services répressifs aux bases de données migratoires, ainsi qu'une réforme des outils existants, pour permettre de répondre aux enjeux actuels. C'est le cas du SIS II, qui requiert d'être adapté pour disposer, d'ici mi-2017, d'une fonction « fichier automatisé d'empreintes digitales » (FAED). Deux des trois kamikazes morts au Stade de France étaient porteurs de passeports provenant d'un lot de 3 800 documents vierges qui avaient été volés en Syrie. La difficulté constatée par le Coordinateur pour la lutte antiterroriste, réside dans l'identification des individus pénétrant sur l'espace Schengen sans document ou en possession de documents contrefaits. Le seul moyen consiste alors à prendre leurs empreintes digitales afin de vérifier qu'ils ne sont pas déjà fichés comme criminels, voire comme terroristes.

Cependant, il n'existe pas de système à l'échelle de l'Union permettant d'opérer une vérification de l'identité à partir des empreintes digitales. En vertu des dispositions du règlement instituant le SIS II, ce dernier permet de confirmer l'identité d'une personne, mais uniquement dans le contexte d'une comparaison

entre les empreintes de la personne et celles figurant dans le système. Il n'est donc pas possible de rechercher l'identité d'une personne sur le fondement des empreintes figurant dans le SIS. La création d'un dispositif permettant d'identifier une personne sur la seule base de ses empreintes digitales est envisageable avec la mise en place d'un fichier automatisé d'empreintes digitales (FAED), à l'image de ceux existant dans le VIS (2,7 millions d'empreintes digitales) et Eurodac (20 millions d'empreintes).

Une meilleure gestion de la libre circulation, des migrations et de la mobilité est tributaire de systèmes solides pour prévenir les abus et les menaces pesant sur la sécurité intérieure, dûs à la facilité avec laquelle certains documents peuvent être falsifiés. La Commission recherche de nouveaux moyens de renforcer la sécurité des documents électroniques et la gestion des documents d'identité. D'ici au mois de décembre 2016, la Commission adoptera un plan d'action sur la sécurité des documents aux fins d'une sécurisation accrue des cartes de séjour, documents d'identité et titres de voyage provisoires (TVP).

3. Veiller au partage des informations et à l'interopérabilité des fichiers de sécurité

Pour que les contrôles aux frontières soient efficaces, il faut un partage systématique de l'information dans les fichiers européens. Il est bien entendu essentiel que ces fichiers soient systématiquement alimentés par tous les États membres. La France fait partie des pays qui les alimentent le plus. Mais ce préalable n'est pas suffisant. Le Pacte de sécurité insiste sur l'importance du caractère interopérable des différents fichiers de sécurité, c'est-à-dire reliés entre eux. Il est en effet impératif que nos policiers et gendarmes sur le terrain disposent d'une interface unique, interrogeant de manière simultanée tous les fichiers nationaux et européens, pour mener les vérifications nécessaires à notre sécurité. Il n'est pas acceptable qu'une information disponible dans un fichier et cruciale pour notre sécurité, ne soit pas rapidement accessible, notamment lors de contrôles.

Lors de sa présentation des propositions franco-allemandes le ministre allemand Thomas de Maizière a souligné la fragmentation d'accès aux différents fichiers, tels que le système d'information sur la délivrance des visas (VIS), le fichier de l'espace Schengen (SIS II), le système d'information sur les réfugiés qui viennent en Europe (EURODAC), bientôt le PNR. Chaque autorité n'a accès qu'à certaines données.

Certains progrès peuvent cependant être constatés. Les États membres ont commencé à réellement transmettre et partager des informations : en 2014, les bases de données d'Europol ne comptaient qu'un million de données en matière terroriste, contre 23 millions sur la criminalité organisée. La seule opération Fraternité compte aujourd'hui plus de 1,3 million de données. Une avancée colossale en termes de sécurité.

Plus de 5 000 fiches de combattants étrangers sont gérées par Europol. Selon un dernier bilan dressé par le centre de lutte anti-terroriste d'Europol, le nombre de signalements effectué par l'intermédiaire de l'organisation policière a été multiplié par six en un an.

La Commission européenne est consciente de l'urgence d'améliorer le partage d'information. Elle va proposer, dans le cadre de la prochaine révision de la base juridique du système d'information Schengen, d'étendre l'accès d'Europol à tous les fichiers de sécurité de l'Union européenne, ce qui permettra par exemple à Europol de demander les données des dossiers passagers du PNR.

Il convient d'ailleurs de souligner que la Commission européenne entend renforcer les obligations des États membres et veiller à ce que les engagements pris soient appliqués. Elle vient de traduire la Bulgarie devant la Cour de justice de l'Union européenne. En effet celle-ci n'a pas respecté l'obligation de créer un point de contact unique, pour assurer l'échange obligatoire d'informations en matière de sécurité des documents. Elle empêche ainsi d'autres États membres d'avoir un accès sécurisé aux empreintes digitales stockées sur les puces dont sont munis les passeports bulgares et de vérifier les empreintes.

Un des axes pour faire progresser la sécurité intérieure de l'Union est de renforcer la coopération entre les Agences européennes en charge de la sécurité. Il faut se féliciter de l'accord passé début 2016 entre Frontex et Europol afin de pouvoir échanger systématiquement des données et travailler plus étroitement avec Europol et Eurojust dans le contexte des « hotspots ». Le but recherché est d'être plus efficace dans le trafic d'êtres humains et de mieux détecter les personnes à risque au passage des « hotspots ».

Beaucoup reste à faire en revanche en matière de renseignement financier. Actuellement Europol héberge le réseau informatique des cellules de renseignement financier (CRF.NET) auquel prend part en France TRACFIN. Le CRF.NET, rattaché au Centre européen de lutte contre le terrorisme d'Europol relie les cellules nationales. L'objectif est de leur permettre de s'échanger, de manière sécurisée, les informations relatives au blanchiment et au financement du terrorisme. Europol est par ailleurs compétent lui-même sur ces questions de blanchiment et de financement du terrorisme. Il peut, à ce titre, alimenter ses propres bases de données, en premier lieu le Système d'information Europol (SIE), mais il ne peut pas croiser les données communiquées via le CRF.NET dans la mesure où celui-ci n'est pas connecté aux bases de données d'Europol ⁽¹⁾.

D'ici la fin de l'année, la Commission européenne devrait présenter des propositions visant à renforcer, harmoniser et améliorer la coopération entre les cellules de renseignement financier (Financial Intelligence Units FIU). Il s'agit d'assurer un accès rapide aux informations nécessaires pour renforcer l'efficacité

(1) Cet exemple est donné dans l'article de Pierre Berthelet : « La sécurité digitale à l'heure des crises migratoire et terroriste » paru sur le site du Réseau Universitaire européen dédié à l'étude du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ), en avril 2016.

de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, comme de renforcer les contrôles sur les méthodes de paiement non bancaires (paiements électroniques anonymes, monnaies virtuelles, transfert d'or ou de biens précieux, remises de cash ou transferts type Western Union, etc.).

Le pacte de sécurité propose aussi de créer une plateforme européenne pour le renseignement.

Pour le moment les agences de renseignement relèvent de la compétence nationale des États membres, mais il y a urgence à trouver une solution concrète au cloisonnement entre services répressifs et services de renseignement, et entre le Centre européen de la lutte contre le terrorisme et le Groupe antiterroriste, de façon à permettre une interaction plus systématique entre les deux communautés et, partant, une coopération opérationnelle accrue.

4. Une coopération institutionnalisée contre le terrorisme

a. Structurer la coopération antiterroriste

Concernant la lutte contre le terrorisme, le document franco-allemand propose une coopération institutionnalisée contre le terrorisme et rappelle le progrès représenté par le Centre européen de lutte contre le terrorisme d'Europol, mis en place en janvier, qui doit encore monter en puissance. La France et l'Allemagne sont prêtes à y contribuer ensemble sur le modèle de la Task force « *Fraternité* » mise en place entre la France et la Belgique après les attentats de novembre. Dirigée par un Italien, l'équipe est composée de dix-sept personnes, Espagnols, Anglais, Français et Belges. C'est la première fois qu'une équipe est spécifiquement dédiée à une affaire. Selon les témoignages des professionnels engagés dans cette équipe, cette organisation a permis d'avancer très vite et de disposer de moyens d'enquête qui ont abouti à des avancées déterminantes.

Il faut institutionnaliser et dupliquer ce type de coopération au niveau européen.

Un des aspects important de la lutte anti-terroriste est la lutte contre la propagande islamiste. L'initiative franco-allemande propose un centre commun d'expertise "radicalisation" à Europol en renforçant le réseau actuel d'experts nationaux (« *Radicalisation Awareness Network* » -RAN), réseau qui rassemble les acteurs de terrain et professionnels, et notamment l'unité référente Internet (IRU), au sein d'Europol, pour en faire un véritable centre européen d'expertise.

Ce réseau a déjà fait un travail important sur la radicalisation en prison et a publié un rapport sur le rôle des femmes dans l'extrémisme violent.

Mais cette culture de l'échange d'informations est encore trop limitée notamment pour le signalement des sites internet radicalisés. Les signalements par les États membres à l'Unité de référence Internet d'Europol (IRU) restent très

faibles : Seuls 1 203 signalements, faits par 8 États membres, sur un total de 15 421 : soit moins de 8 % !

L'expérience acquise avec les attentats de Paris et de Bruxelles indique que le Centre européen de la lutte contre le terrorisme a besoin de davantage de ressources financières, technologiques et humaines pour être en mesure de gérer et de traiter des volumes plus élevés d'informations et de renseignements en matière pénale. Ces besoins augmenteront encore avec l'accès élargi d'Europol aux informations et aux bases de données. Aujourd'hui déjà, le Centre n'est pas suffisamment équipé pour apporter une assistance aux États membres 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. C'est un handicap majeur en cas d'évènements tels qu'un attentat terroriste de grande ampleur.

La Commission européenne a d'ailleurs annoncé en septembre 2016 qu'elle allait prendre des mesures pour renforcer les moyens humains du Centre européen. Vu l'aggravation des problèmes de sécurité qui touchent l'Union et ses États membres, le projet de budget pour 2017 prévoit de maintenir la forte augmentation budgétaire établie en 2016, fixant ainsi une enveloppe de 111,7 millions d'euros.

La Commission prévoit de mettre en œuvre le plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, en présentant, au cours du quatrième trimestre 2017, quatre propositions législatives visant à :

- harmoniser les infractions de blanchiment et les sanctions correspondantes ;
- renforcer la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation d'avoirs d'origine criminelle ;
- lutter contre les mouvements d'argent liquide illicites ;
- lutter contre le commerce illicite de biens culturels.

b. Se donner des outils contre le chiffrement des communications à visée terroriste

Le dernier volet des propositions du pacte de sécurité concerne la régulation d'Internet et la surveillance de la propagande islamiste.

Le pacte aborde la question du cryptage ou du chiffrement des communications utilisés par les terroristes. Il n'a bien sûr jamais été question de remettre en cause le principe du chiffrement des échanges : le chiffrement permet de sécuriser les communications, y compris des États. À titre d'exemple, il permet au quotidien de protéger les transactions financières. Il est en revanche demandé que les échanges de plus en plus systématiques opérés via certaines applications, telle que Telegram, puissent dans le cadre des procédures judiciaires, être

identifiés et utilisés comme éléments de preuve par les services d'investigations et les magistrats.

Le document franco-allemand propose que la Commission européenne étudie la possibilité d'un acte législatif rapprochant les droits et les obligations de tous les opérateurs proposant des produits ou des services de télécommunications ou Internet dans l'Union européenne, que leur siège juridique soit ou non en Europe.

Si un tel acte législatif était adopté, cela nous permettrait, au niveau européen, d'imposer des obligations à des opérateurs qui se révéleraient non coopératifs, notamment pour retirer des contenus illicites ou déchiffrer des messages, exclusivement dans le cadre d'enquêtes judiciaires.

Il est aussi préconisé de ratifier la Convention de Budapest sur la Cybercriminalité. En effet, la France estime que l'article 18 de cette Convention peut conférer une base légale à des réquisitions adressées par les autorités compétentes d'un pays partie à la convention en direction d'un fournisseur de services établi physiquement ou légalement à l'étranger, mais qui offre des prestations sur son territoire.

Au niveau européen, au sein d'Europol, une unité référente Internet (IRU), commandée par un policier français est opérationnelle depuis un an. Son action a permis la suppression de plus de 10 000 contenus en ligne incitant au terrorisme et à la haine. Cette unité doit être renforcée.

5. Accélérer la mise en place des outils technologiques prévus dans le paquet « frontières intelligentes »

Le Pacte de sécurité suggère aussi d'accélérer la mise en œuvre du paquet dit des « frontières intelligentes » (*smart borders*), ce qui revient à accélérer l'adoption de certaines innovations technologiques pour mieux réguler les flux de personnes aux frontières de l'Union européenne.

Rappelons que, suite aux attentats de novembre 2015, la Commission a présenté le 15 décembre 2015, une proposition de modification ciblée du code frontières Schengen pour prévoir des contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'Union, y compris en particulier des ressortissants de l'Union européenne, au moyen des bases de données pertinentes. Des négociations sont engagées entre le Conseil européen, la Commission et le Parlement européen et l'objectif annoncé est d'adopter un texte définitif d'ici la fin décembre 2016.

Les questions en suspens sont à ce stade : en ce qui concerne les frontières aériennes, la durée de la période de transition durant laquelle il sera possible de déroger à la réalisation de vérifications systématiques ; le point de savoir s'il y a lieu de mentionner dans le texte la consultation des bases de données nationales pour vérifier s'il existe une menace pour la sécurité intérieure, et s'il convient de limiter les exemptions des vérifications systématiques sous certaines conditions

aux seuls retards disproportionnés -pour autant que l'analyse des risques correspondante le permette- ou s'il y a lieu d'élargir l'éventail des cas couverts ; enfin la clause de caducité que le Parlement souhaite inclure dans le texte afin que le règlement cesse de s'appliquer à un moment déterminé.

Ce texte devrait être complété par deux dispositifs qui permettraient de parfaire le contrôle de l'immigration clandestine et des risques terroristes mais qui posent de redoutables problèmes techniques.

a. Le système d'entrée/sortie (EES)

Second dispositif du programme « frontières intelligentes », le système d'entrée/sortie (EES) serait une base de données biométriques permettant d'enregistrer les passages des ressortissants de pays tiers à la frontière extérieure de l'espace Schengen.

Ce système d'entrée/sortie doit remplacer le système actuel d'apposition manuelle de cachets sur les passeports et permettre une gestion efficace des séjours autorisés pour une courte durée, une automatisation accrue des contrôles aux frontières et une meilleure détection de la fraude documentaire et de la fraude à l'identité. Initialement estimé à 1,1 milliard d'euros, le coût de sa mise en œuvre a été revu à la baisse dans le nouveau projet, à 480 millions d'euros. Prenant en compte les critiques sur la rétention des données, le nouveau projet réduit leur nombre de 36 à 26. Par exemple, au lieu de dix empreintes digitales, la nouvelle proposition prévoit le relevé de quatre empreintes digitales et de l'image faciale comme identifiants biométriques.

Un dossier individuel serait créé pour chacun de ces ressortissants lorsqu'ils franchissent pour la première fois la frontière de l'espace Schengen. Ce dossier contiendrait des données relatives à leur état civil mais également leur image faciale et leurs empreintes digitales. Il serait complété par des « fiches » à chaque entrée et sortie indiquant la date et le lieu de ces mobilités. L'ensemble de ces données serait conservé pendant cinq ans dans une base de données créée à l'échelle européenne.

Le système d'entrée/sortie comporterait également une « calculatrice automatique » déterminant automatiquement le nombre de jours passés dans l'espace Schengen et alertant les États dans l'hypothèse où la période de séjour autorisée (90 jours par exemple pour un visa de court séjour) aurait expiré. L'EES indiquerait également les cas où l'entrée sur le territoire d'un pays de l'espace Schengen a été refusée ainsi que les motifs de ce refus.

b. Le système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages

L'autre projet important pour maîtriser les frontières vient d'être annoncé par la Commission le 16 novembre et a été aussi préconisé par le pacte de sécurité. Ce projet figurait d'ailleurs dans la feuille de route de Bratislava. Il s'agit de créer

un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS).

Ce projet s'inspire de ce qui existe déjà aux États-Unis, au Canada, ou en Australie, c'est-à-dire un système électronique d'autorisation de voyage concernant les personnes non soumises à visa, avant qu'elles n'entrent sur le territoire européen. L'objectif de ce dispositif est triple :

1° Vérifier les informations communiquées par les voyageurs exemptés de demande de visa (identité, document de voyage, informations de séjour, coordonnées, etc) afin d'évaluer s'ils présentent un risque pour la migration irrégulière, la sécurité ou la santé publique.

2° Traiter automatiquement chaque demande par un système informatique recoupant les bases de données européennes et internationales (telles que le SIS, VIS, la base de données d'Europol, Eurodac, ECRIS). Cela permettra d'établir une liste de surveillance (établie par Europol) pour déterminer s'il y a des motifs raisonnables pour délivrer ou de refuser une autorisation de voyage.

3° Délivrer les autorisations de voyage contre le paiement par internet d'une somme de cinq euros.

Ce système devrait être opérationnel en 2020 et suppose un investissement de l'ordre de 212 millions d'euros.

L'Union européenne doit affronter un autre défi technologique : il faut prendre sans tarder des mesures complexes pour parvenir à une réelle interopérabilité des fichiers, condition indispensable pour que les différentes autorités et Agences œuvrant dans le domaine de la sécurité puissent partager des informations de manière fiable et sécurisée. Un groupe d'experts travaille sur cette question et doit faire connaître ses premières recommandations d'ici la fin de l'année.

Un commissaire européen est aujourd'hui spécifiquement chargé des questions de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme, Julian King, que nous avons auditionné. Sa nomination est un point très positif pour veiller à la cohérence de la stratégie de l'Union et pour contrôler la mise en œuvre concrète des décisions politiques dans ce domaine.

Il fait désormais le point tous les mois sur l'avancée des textes relatifs à la sécurité intérieure et sur la mise en œuvre concrète des politiques de maîtrise des frontières ou de lutte contre l'immigration clandestine. Il a déjà présenté deux rapports et dans le plus récent, il exhorte les colégislateurs à arriver à un accord sur la directive relative aux armes à feu et sur celle relative à la lutte contre le terrorisme.

Vos rapporteurs suggèrent dans ce même ordre d'idées, que l'Assemblée, nationale, comme les autres assemblées des parlements nationaux, puisse disposer

d'une information régulière sur l'avancement des objectifs, des dispositifs en matière de sécurité et donner un avis fondé et circonstancié sur les difficultés le cas échéant rencontrées.

Il semble que nous sommes comptables des avancées, mais aussi des diligences à porter auprès de l'Union si nous constatons des réticences ou difficultés venant des États nationaux ; en effet la sécurité reste une prérogative centrale ou principale de nos parlements alors même qu'elle compte comme une compétence désormais effectivement partagée avec l'Union européenne.

B. LES MESURES RELATIVES À LA DÉFENSE EUROPÉENNE

Si l'initiative initiale de MM. Jean-Marc Ayrault et Franck-Walter Steinmeier ne rentrait pas dans les détails, ce n'est pas le cas du courrier adressé à M^{me} Federica Mogherini par les ministres français et allemand de la Défense, rejoints par leurs homologues italien et espagnol, qui, au contraire, comporte « *des propositions concrètes devant permettre de progresser vers une **Défense de l'Union européenne globale, réaliste et crédible*** ».

1. Une coopération européenne accrue en matière de Défense

Alors que la sécurité est désormais en haut de l'agenda européen, il est pour le moins aberrant qu'il n'y ait toujours pas de Conseil des ministres de la Défense. Ceux-ci se réunissent, certes, mais sous couvert d'un Conseil des Affaires étrangères. De même, on peut s'interroger, après le Brexit, sur le choix d'un Britannique comme commissaire à la sécurité, chargé de la lutte contre le terrorisme et le crime. Toujours est-il que **l'une des mesures du « Pacte de sécurité européen » vise à renforcer la prise de décision en matière de sécurité en institutionnalisant un Conseil des ministres de la Défense.**

De même, **les avancées en matière de PSDC sont le plus souvent contrariées par la règle de l'unanimité en vigueur du Conseil** et ce, alors même que les États membres ont des approches divergentes s'agissant des questions de Défense. C'est pourquoi les articles 42§6 et 46 du Traité sur l'Union européenne offrent la possibilité d'instaurer une **coopération structurée permanente (CSP)** entre « *les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes* ». La procédure est considérablement assouplie par rapport aux autres coopérations renforcées puisqu'elle n'est pas soumise à un nombre minimal de participants.

Cette CSP constitue le cadre idéal pour la mise en œuvre d'une PSDC ambitieuse au bénéfice de tous les États membres. La France et l'Allemagne proposent ainsi de « *présenter une feuille de route vers une CSP lors de la réunion informelle des ministres de la Défense des 26-27 septembre à Bratislava en vue d'une décision positive lors de la réunion des Ministres de la Défense du*

15 novembre 2016 ; Le Conseil européen de décembre 2016 pourrait alors approuver le travail réalisé et lui donner l'impulsion politique nécessaire ».

Enfin, au-delà de la CSP, la France et l'Allemagne estime également nécessaire de **renforcer la coopération entre les États-membres par une coordination et une transparence accrue de leurs développements capacitaires et de leurs budgets de Défense**. Cette coopération pourrait être appuyée par l'Agence européenne de Défense (AED) dans le cadre d'un « **Semestre européen de Défense** » sur le modèle du « Semestre européen » consacré à la coordination des politiques économiques et budgétaires.

2. Le développement de nouvelles capacités de Défense

La coopération européenne accrue en matière de Défense a notamment pour objectif de permettre le développement de nouvelles capacités en matière de Défense, mais celui-ci est un objectif en soi que proposent l'Allemagne et la France. En effet, **la sécurité de l'Union européenne implique une autonomie stratégique qui ne peut être atteinte sans capacités militaires suffisantes, en hommes, en matériels et en technologie**. Par conséquent, le « Pacte de sécurité européen » propose :

– **un objectif de 20 % des budgets nationaux de la Défense consacrés à l'investissement**, « *afin d'engager un financement adéquat dans l'avenir de notre Défense* ». Cependant, il serait contreproductif que ces investissements ne soient pas coordonnés au niveau européen. D'où la proposition, déjà évoquée *supra*, d'un « Semestre européen de Défense ». En outre, la France et l'Allemagne rappellent qu'elles « *poursuivront leurs efforts dans les quatre capacités clés identifiées dans les conclusions du Conseil européen de 2013 : le ravitaillement en vol, la communication satellitaire gouvernementale, la cybersécurité et le drone MALE européen* ». De tels investissements sont en outre nécessaires pour maintenir une véritable capacité industrielle européenne dans le secteur de la Défense ;

– **un vrai programme de recherche défense pour le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027)**. C'est le corollaire de l'effort d'investissement précité. Il doit porter sur du matériel européen de dernière génération, lequel exige un effort de recherche considérable qui n'est possible qu'au niveau européen. La France et l'Allemagne appellent donc à soutenir l'initiative de la Commission de créer un programme de recherche relatif à la PSDC, avec une action préparatoire lancée dès 2017 ;

– **une extension du mécanisme de financement des opérations militaires** (Athéna). Celui-ci ne finance, actuellement, que les coûts communs des missions militaires, si bien que l'essentiel du coût de celles-ci repose sur les États membres contributeurs qui, dès lors, peuvent être réticents à s'engager dans de telles missions militaires. La France et l'Allemagne souhaitent donc une « extension » de ce mécanisme dans le cadre de sa réforme prévue en 2017,

laquelle incitera les États membres à mettre à disposition de l'Union de nouvelles capacités ;

– le **renforcement de l'Eurocorps** qui pourrait ainsi appuyer l'Union européenne pour des missions de formation, de conseil stratégique et d'assistance. L'Eurocorps continuerait également à pouvoir soutenir l'OTAN si nécessaire ;

– enfin, le **développement de nouvelles capacités en matière de transport stratégique** (terre/air/mer).

Développer de nouvelles capacités doit aussi s'entendre au sens juridique du terme. En effet, aux termes de l'article 41 du Traité sur l'Union européenne, strictement interprété par le service juridique de la Commission, **il est aujourd'hui légalement interdit, pour l'Union européenne, de financer des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense**. Par conséquent, alors que plusieurs missions de formation d'armées africaines sont en cours au Sahel, en particulier au Mali (EUTM Mali) et en République centrafricaine (EUTM RCA), l'Union européenne n'a pu fournir aux recrues les équipements (même non-létaux) nécessaires à leur entraînement, pas plus que par la suite, elle ne pourra équiper les bataillons ainsi formés.

Cependant, faisant le lien entre la sécurité et le développement et ce, en cohérence avec une approche globale de la sécurité, la Commission européenne a présenté, le 5 juillet 2016, une proposition de règlement visant à étendre l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), créé par le règlement n° 230/2014 du 11 mars 2014. Elle permettra, si elle est adoptée, l'octroi d'une assistance plus large aux acteurs du secteur de la sécurité dans les pays partenaires, y **compris les acteurs militaires dans des circonstances exceptionnelles**. Cette initiative est explicitement soutenue dans le cadre du Pacte de sécurité européen, les Ministres de la Défense appelant à la « *mettre en œuvre complètement* ».

3. Des forces plus opérationnelles

Sans attendre le développement de ces nouvelles capacités, l'Europe doit rendre plus opérationnelles les capacités militaires dont elle dispose actuellement. Le Pacte de sécurité européen pourrait ainsi être l'occasion :

– de renforcer la capacité de planification stratégique et de conduite militaire de l'Union, par la création d'un **quartier général permanent** pour les missions et opérations militaires et civiles ;

– de créer un **commandement médical européen** afin de soutenir le déploiement des missions PSDC par les ressources nécessaires et, par la suite, de contribuer à la coordination, aux synergies et à l'interopérabilité des différents services de santé des États membres ;

– d'**améliorer la capacité de déploiement des groupements tactiques** de l'Union européenne, en renforçant leur capacité à remplir des opérations d'entrée en premier. Vos rapporteurs rappellent que ces « Battlegroups » n'ont encore jamais été déployés ;

– d'**améliorer le processus de génération de forces** pour les missions et opérations de l'Union européenne, laquelle amélioration reposera notamment sur une meilleure prise en charge de leur coût par le mécanisme Athéna (voir *supra*).

L'ensemble de ces propositions visent à **renforcer l'autonomie stratégique et opérationnelle de l'Union européenne**, notamment pour lui permettre d'intervenir pour « *assurer la paix, la sécurité et le développement dans des zones clés, en particulier la Méditerranée, l'Afrique de l'ouest et le Sahel, la République centrafricaine et la Corne de l'Afrique, zones dans lesquelles notre sécurité commune est en jeu* ». Ces zones sont pour l'essentiel des zones où l'OTAN n'intervient pas. Toutefois, le lien entre la Défense européenne et l'OTAN n'est pas oublié. Bien au contraire, **la coopération UE-OTAN doit être « intensifiée, notamment dans le domaine cyber, la lutte contre les menaces hybrides, le renseignement... »**.

III. LES ÉCHÉANCES À VENIR AU NIVEAU EUROPÉEN DOIVENT PERMETTRE L'ADOPTION DE CETTE PROPOSITION DE « PACTE DE SÉCURITÉ EUROPÉEN »

A. UNE RÉFLEXION EN COURS SUR LA SÉCURITÉ, NOURRIE PAR LES ÉTATS MEMBRES ET SOUTENUE PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN, DONT LE TERME EST PROCHE

Ainsi qu'il a été dit *supra*, la nouvelle Stratégie globale a été validée par le Conseil européen des 28 et 29 juin derniers. Cependant, pour important qu'il soit, ce document n'est qu'un cadre d'analyse qui n'est pas opérationnel. C'est pourquoi, dès l'origine, **il était convenu qu'elle serait déclinée dans d'autres documents ayant une finalité plus opérationnelle**, comme un « Livre blanc », même si ce terme n'est à ce propos pas tout à fait approprié au niveau européen.

Depuis l'été, une réflexion européenne est ainsi en cours s'agissant de la sécurité, et c'est dans le cadre de celle-ci que s'insère l'initiative d'un Pacte de sécurité européen. En effet, si c'est la Haute représentante qui est à la manœuvre, **ce sont les États qui, en matière de PESC et de PSDC, détiennent l'essentiel des leviers** et rien ne pourra rien faire sans eux. D'où l'importance de cette initiative qui rassemble les 4 « grands » de la Défense européenne, laquelle ne doit cependant pas faire oublier d'autres propositions ambitieuses comme celle présentée par le gouvernement finlandais dans un « blueprint » en septembre.

Les consultations s'enchaînent donc entre la Haute Représentante et les États membres et entre les États membres. La recherche d'un consensus sur le renforcement de la sécurité européenne est par ailleurs rendue d'autant plus urgente que les déclarations de M. Donald Trump laissent planer une ombre sur la future implication des États-Unis en Europe, notamment à travers l'OTAN. Le calendrier se présente comme suit :

– le 14 novembre, le Conseil des Affaires étrangères en format Défense a fixé la feuille de route de la Haute Représentante et de la Commission. Celle-ci sera détaillée *infra* ;

– le 30 novembre, la Commission européenne a présenté le **Plan d'action sur la Défense** (EDAP) qui vise à « *soutenir toute la séquence du développement des capacités de défense* » : de la recherche aux capacités, en passant par le tissu des PME et le financement des industries ;

– le 8 décembre, le Conseil Justice et Affaires intérieures a fait le point sur l'avancée des négociations relatives à la directive sur la lutte contre le terrorisme et évoquer la question de la régulation d'internet pour les messages de propagande islamiste ainsi que celle du chiffrement des communications sur certaines applications.

Par ailleurs, la sécurité n'est pas du seul apanage des États membres et de la Commission européenne. **Le Parlement européen a lui aussi la volonté de peser sur les réflexions en cours.** Le 24 octobre dernier, sa commission des Affaires étrangères a adopté deux propositions de résolution, l'une sur l'Union de la Défense, l'autre sur la mise en œuvre de la PSDC, mettant l'accent sur des points qui **recoupent largement le Pacte de sécurité européen.** Les députés européens demandent ainsi au Conseil européen de mettre en œuvre une véritable « *politique de Défense commune de l'Union* », visant à l'autonomie stratégique de l'Union européenne et de renforcer sa capacité de résistance, tout en engageant « *des ressources financières supplémentaires assurant sa mise en œuvre* ». Ils préconisent également la mise en place d'un quartier général européen opérationnel afin de « *planifier, de commander et de contrôler des opérations de gestion de crise* » et d'établir des « *forces multinationales au sein de la coopération structurée permanente* ». Ils soutiennent enfin l'investissement de l'Union européenne dans les projets de recherche liés à la défense « *d'au moins 90 millions d'euros au cours des trois prochaines années* », tout en invitant les États membres à consacrer 2 % de leur PIB à la Défense.

B. LE CONSEIL DES MINISTRES DE LA DÉFENSE DU 14 NOVEMBRE A CONSTITUÉ UNE PREMIÈRE ÉTAPE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE SÉCURITÉ EUROPÉEN

Une première étape dans le renforcement de la PSDC a été franchie lors du Conseil des ministres de la Défense, réuni le 14 novembre sous couvert, comme à l'habitude, d'un Conseil des Affaires étrangères. En effet, les vingt-huit « *sont déterminés à renforcer la capacité de l'Union à agir en tant que garant de la sécurité et à renforcer la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en tant qu'élément essentiel de l'action extérieure de l'Union* ». Ils lui ont fixé un haut niveau d'ambition qui recouvre trois objectifs :

– **répondre aux crises et conflits externes**, couvrant la gamme complète des tâches de gestion civile et militaire de crises — de la prévention des conflits à des interventions plus robustes de maintien de la paix ;

– **construire les capacités des partenaires** dans de nombreux domaines y compris les plus techniques (gestion des frontières, cybersécurité, communication stratégique, ...) ;

– **protéger l'Union et ses citoyens.** La PSDC reste cependant cantonnée à l'extérieur des frontières mais tous les autres instruments, notamment de sécurité intérieure peuvent être mobilisés.

Pour atteindre ces objectifs, le Conseil a établi une feuille de route fixant à la Haute représentante et à la Commission européenne plusieurs champs d'action pour 2017 ou, au plus tard, 2018 :

– une révision des objectifs civils capacitaires ;

– de **nouvelles priorités capacitaires militaires**, fixées par la Commission dans son futur plan d'action de défense européenne précité ;

– une « *revue annuelle de Défense coordonnée* », sorte de semestre européen qui ne dit pas son nom mais qui permettrait d'avoir un cadre pour la « *coopération à long terme et systématique* » ;

– un **programme ambitieux pour l'industrie de Défense**, le Conseil validant en quelque sorte par anticipation le Plan d'action sur la Défense de la Commission ;

– la création du **Fonds européen de défense**, annoncée par le Président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union ;

– des « **battlegroups** » **déployables et modulables** ;

– la **révision du mécanisme de financement** « Athéna » ;

– la mise en œuvre la proposition européenne du 5 juillet 2016 pour le **renforcement des capacités dans le domaine de la sécurité et du développement** ;

– une **coopération structurée permanente modulaire**, c'est-à-dire plusieurs coopérations fonctionnant à l'intérieur d'une même coopération structurée, permettant ainsi d'associer un maximum d'États membres (voire quasiment tous) mais n'obligeant pas tous les États membres à participer à tous les projets et surtout permettant aux plus avant-gardistes de ne pas être bloqués par les autres ;

– un **examen régulier des questions de Défense**. Une réunion du Conseil européen aura désormais lieu sur une « *base régulière* » pour examiner les questions de défense et de sécurité. Elle sera déclinée au niveau des ministres de la Défense par une réunion spécifiquement consacrée aux questions des capacités.

Il convient de se féliciter de voir ainsi validées, au niveau européen, de nombreuses propositions du Pacte de sécurité et, notamment, brisé le tabou que la Défense européenne puisse être financée par le budget communautaire. Cependant, toutes ne l'ont pas été et pour les autres, **les conclusions du Conseil sont en deçà de ce qu'avaient proposé la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne**. Il en est ainsi du quartier général permanent comme de la mise en place de la coopération structurée permanente ou de la révision du mécanisme « Athéna » dont seul le principe est acté, pas le niveau d'ambition. Le consensus nécessaire au Conseil impliquait en effet des concessions. En outre, il faut garder à l'esprit **que le Conseil n'a défini qu'une feuille de route** qu'il appartiendra à la Haute représentante et à la Commission de mettre en œuvre en faisant des propositions au Conseil, au sein duquel le consensus devra être atteint.

C. LE CONSEIL EUROPÉEN DES 15 ET 16 DÉCEMBRE SERA DÉCISIF

Les propositions du Pacte de sécurité européen relatives à la PSDC ont été en partie reprises par le Conseil des ministres de la Défense du 14 novembre. Il faut espérer qu'il en sera de même pour les propositions relatives à la sécurité intérieure lors du Conseil Justice et Affaires intérieures du 8 décembre. Cependant, dans tous les cas, le Conseil des ministres n'adopte qu'une feuille de route à destination de la Commission en général et de la Haute représentante en particulier. On ne sait pas encore quelles propositions ces dernières feront au Conseil ni si celui-ci les adoptera ni dans quels termes. C'est pourquoi **le prochain Conseil européen, qui se tiendra à Bratislava les 15 et 16 décembre 2016, sera décisif par l'impulsion politique qu'il donnera, ou non, à la mise en œuvre d'une véritable politique européenne de sécurité à la hauteur des menaces auxquelles est et sera confrontée l'Union européenne.**

Dès lors et dans cette perspective, **il nous semble donc important que l'Assemblée nationale soutienne les propositions du Pacte de sécurité européen** et appelle le Conseil européen à les reprendre à son compte. Tel est le sens de la proposition de résolution européenne que nous vous proposons.

CONCLUSION

Au-delà de la mobilisation de tous les États Membres pour mettre en œuvre rapidement les décisions déjà prises pour renforcer la sécurité intérieure de l'Union, nous devons adresser un signal politique en affirmant notre engagement à faire progresser la démarche de défense et de sécurité commune.

Le Conseil européen, qui se tiendra à Bratislava les 15 et 16 décembre 2016, sera une étape essentielle. Il sera en effet décisif par l'impulsion politique qu'il donnera, ou non, à la mise en œuvre d'une véritable politique européenne de sécurité à la hauteur des menaces auxquelles est et sera confrontée l'Union européenne. Dès lors et dans cette perspective, il nous semble donc important que l'Assemblée nationale soutienne les propositions du Pacte de sécurité européen et appelle le Conseil européen à les reprendre à son compte. Tel est le sens de la proposition de résolution européenne que nous vous proposons aujourd'hui.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 30 novembre 2016, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.

« **La Présidente Danielle Auroi.** Je vous remercie pour cette présentation très complète. Je voudrais juste souligner qu'en matière de sécurité commune, l'Union Européenne est dans une position très inconfortable. L'Union européenne est tentée de construire une sorte de « château-fort », ce qui est contraire à ses valeurs et à ses principes fondamentaux de liberté de circulation. De plus, aucun château-fort n'est imprenable et les mesures adoptées n'empêcheront pas de prochaines attaques. Nous sommes confrontés à un véritable défi : comment éviter les assimilations dangereuses comme celle de migrant et terroriste potentiel et comment trouver des solutions inédites pour que ceux qui viennent chercher du travail en Europe, malgré tous les dangers encourus, puissent éviter de le faire parce que leur pays aura trouvé des moyens de se développer. Nous devons aussi nous interroger sur certaines de nos pratiques, comme celle de vendre des armes à des pays dont les politiques sont largement contestables ou celle de tirer profit des richesses naturelles des pays du sud dans des conditions économiques inéquitables.

Mes interrogations ne remettent pas du tout en cause la qualité de votre travail et la nécessité d'œuvrer pour la sécurité.

Votre résolution se situe dans le prolongement d'un long travail réalisé par notre Commission pour plaider en faveur d'une autonomie de l'Union européenne en matière de sécurité et de politique étrangère.

M^{me} Marietta Karamanli, co-rapporteuse. Je crois que le plus important est de répondre concrètement aux attentes des citoyens européens. Même si la stratégie de sécurité intérieure ne peut juguler toutes les menaces, l'essentiel est de dépasser les clivages nationaux et de se donner les moyens de réagir. Il faut impérativement que l'Union européenne soit plus réactive. Notre résolution ne va pas bouleverser la situation mais elle peut conforter la démarche initiée par la France et l'Allemagne pour que, dans le respect des droits fondamentaux, l'Europe se dote de moyens efficaces pour protéger ses citoyens.

M. Joaquim Pueyo, co-rapporteur. je voudrais insister sur les progrès réalisés récemment, comme, par exemple, le renforcement de la coopération avec les pays tiers qui a conduit par exemple à la formation des personnels de sécurité et de l'armée malienne ou l'opération Sophia en Méditerranée. Des étapes importantes ont été franchies mais il faut gagner en cohérence et en efficacité. En liant étroitement la sécurité intérieure et la politique extérieure on contribue très

concrètement à renforcer la construction européenne. Tel est notre objectif avec cette proposition de résolution.

La commission a ensuite *adopté* la proposition de résolution européenne suivante. »

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le Traité sur l'Union européenne et, en particulier, son article 18,

Vu les conclusions des Conseils européens des 19 et 20 décembre 2013 et des 25 et 26 juin 2015,

Vu le rapport de la Haute représentante intitulé « L'Union européenne dans un environnement mondial en mutation – Un monde plus connecté, plus contesté et plus complexe »,

Vu la Stratégie globale de l'Union européenne de politique étrangère et de sécurité (EUGS) présentée au Conseil européen du 29 juin 2016,

Vu la déclaration franco-allemande pour un pacte de sécurité européen du 23 août 2016,

Vu les conclusions du 20 novembre 2015 du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme,

Vu les conclusions du 20 novembre 2015 du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent,

Vu la Communication de la Commission européenne relative aux progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective du 16 novembre 2016,

Vu le rapport du coordinateur européen de la lutte anti-terroriste sur le bilan des mesures prises par les Européens en matière de lutte anti-terroriste du 18 novembre 2016,

Vu les conclusions du Conseil des Affaires étrangères (en format Défense) du 14 novembre 2016,

Vu le Plan de mise en œuvre portant sur la sécurité et la Défense, présenté par la Haute Représentante au Conseil des Affaires étrangères du 14 novembre 2016,

Vu les résolutions sur l'Union de la Défense et la mise en œuvre de la Politique de sécurité et de Défense commune, adoptées par le Parlement européen respectivement les 22 et 23 novembre 2016,

Considérant que l'environnement de sécurité de l'Union européenne s'est considérablement dégradé depuis quelques années, au point qu'elle est actuellement confrontée à une multitude sans précédent de crises déstabilisant son voisinage proche, en Syrie, en Ukraine ou au Sahel, dont les répercussions se font sentir à l'intérieur de ses frontières, notamment par l'afflux de réfugiés et la multiplication des actes terroristes en France, en Belgique, au Danemark ou en Allemagne,

Considérant que ces crises et, en particulier, celle des réfugiés, ont mis en lumière des fractures profondes et un manque patent de solidarité entre les États-membres, conduisant à des difficultés importantes dans la mise en œuvre des décisions prises par l'Union européenne, comme à la remise en cause de l'un des acquis majeurs de la construction européenne : la liberté de circulation des personnes,

Considérant que ces crises sont de nature à ébranler la confiance – déjà fortement dégradée – des citoyens envers les institutions européennes, confiance qu'elle ne pourra regagner sans répondre par des initiatives ambitieuses à leurs attentes en matière de sécurité,

Considérant les incertitudes soulevées par le résultat de l'élection présidentielle américaine du 8 novembre 2016 s'agissant de la pérennité et de l'ampleur de l'implication des États-Unis dans la sécurité européenne,

Considérant que, globales, ces crises ne peuvent être résolues au seul niveau des États membres ; qu'elles appellent donc une réponse européenne qui, elle-même, doit être globale et mobiliser l'ensemble des instruments utiles, tant en matière de sécurité intérieure que de sécurité extérieure,

Considérant que, sans réponse appropriée de l'Union européenne à ces crises comme aux attentes des citoyens européens, un risque réel de dislocation existe, rendant plus que jamais nécessaire un approfondissement de la construction européenne, seul à même de lui redonner un sens et une légitimité,

Considérant que le « Pacte de sécurité européen » proposé par la France et l'Allemagne le 23 août 2016 constitue une initiative à la hauteur des enjeux de sécurité actuels et futurs de l'Union européenne,

Considérant l'implication constante de l'Assemblée nationale pour inciter l'Union européenne à adopter une nouvelle stratégie globale en matière de politique étrangère et de sécurité commune, à travers l'adoption de plusieurs résolutions européennes relatives, entre autres, à la création d'un corps de garde-frontières pour sécuriser les frontières extérieures, à l'augmentation des capacités militaires de l'Union, à la création d'un Parquet européen, doté de compétences

étendues à la lutte contre la criminalité transnationale, le terrorisme, les trafics d'armes, et le trafic des êtres humains,

1° Attire l'attention sur la dégradation de l'environnement de sécurité de l'Union européenne, en particulier dans son voisinage, et sur les défis qu'elle devra affronter au cours des prochaines années, notamment ceux en lien avec les menaces globales que sont le changement climatique, la cybercriminalité et le terrorisme islamiste ;

2° Se félicite que l'Union européenne ait pris conscience de ces défis et de ces menaces en validant, lors du Conseil européen du 29 juin 2016, la Stratégie globale de politique extérieure et de sécurité commune présentée par la Haute représentante ;

3° Estime nécessaire que, sur la base de cette Stratégie globale, les institutions européennes adoptent des mesures ambitieuses à même d'assurer la sécurité de l'Union européenne et, de ce fait, de répondre aux attentes des citoyens européens ;

4° Considère que le « Pacte de sécurité européen » présenté par la France et l'Allemagne le 23 août 2016 constitue une réponse à la hauteur des enjeux de sécurité actuels et futurs de l'Union européenne ;

5° Soutient le « Pacte de sécurité européen » et appelle les institutions européennes et, en particulier, le Conseil européen, à adopter dans les meilleurs délais les mesures ambitieuses qu'il contient pour la sécurité intérieure et extérieure de l'Union européenne ;

6° Rappelle l'urgence de mettre en œuvre dans les meilleurs délais la directive sur les données des dossiers passagers (PNR), et d'adopter rapidement la proposition de directive sur la lutte contre le terrorisme et celle relative aux armes à feu ;

7° Rappelle que la maîtrise des frontières extérieures de l'Union exige la mise en place rapide de la nouvelle agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et le déploiement de la réserve d'intervention rapide ;

8° Estime nécessaire l'accélération du projet « frontières intelligentes » afin de permettre des vérifications automatiques sur l'identité des personnes qui franchissent les frontières extérieures de l'Union et une lutte plus efficace contre la fraude documentaire ;

9° Insiste sur la nécessité d'une coopération accrue entre les agences de l'Union européenne compétentes en matière de justice et d'affaires intérieures, en particulier l'Office européen de police Europol, l'unité de coopération judiciaire Eurojust et l'Agence européenne des garde-frontières et des gardes côtes, et sur la nécessité d'une réelle interopérabilité des fichiers, condition indispensable à un partage efficace des informations relatives à la sécurité ;

10° Se prononce en faveur d'une information régulière des parlements nationaux sous la forme d'un suivi spécifique des travaux menés et des moyens affectés dans le domaine de la sécurité au plan européen, domaine de compétences partagées entre les États et l'Union.

MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION

On the Franco-German proposal for a 'European Security Pact'

The National Assembly,

In the light of Article 88-4 of the Constitution,

In the light of the Treaty on European Union and, in particular, its Article 18,

In the light of the conclusions of the European Councils of 19 and 20 December 2013 and of 25 and 26 June 2015,

In the light of the High Representative's report 'The European Union in a changing global environment – A more connected, contested and complex world',

In the light of the European Union Global Strategy (EUGS) on Foreign and Security Policy presented to the European Council on 29 June 2016,

In the light of the Franco-German Declaration for a European Stability Pact of 23 August 2016,

In the light of the conclusions of 20 November 2015 of the Council of the European Union and of the Member States, meeting within the Council, on counter-terrorism,

In the light of the conclusions of 20 November 2015 of the Council of the European Union and of the Member States, meeting within the Council, on enhancing the criminal justice response to radicalisation leading to terrorism and violent extremism,

In the light of the European Commission's communication paving the way towards an effective and genuine Security Union of 16 November 2016,

In the light of the report of 18 November 2016 of the European counter-terrorism coordinator on the overall state of play as regards counter-terrorism measures taken by Europeans,

In the light of the conclusions of the Foreign Affairs Council (in defence format) of 14 November 2016,

In the light of the Implementation plan on security and defence presented by the High Representative to the Foreign Affairs Council of 14 November 2016,

In the light of the resolutions on the European Defence Union and implementation of the Common foreign and security policy, adopted by the European Parliament respectively on 22 and 23 November 2016,

Considering that the European Union's security environment has considerably worsened in recent years, to the extent that it is now faced with an unprecedented multitude of crises destabilising its near neighbourhood, in Syria, Ukraine or in the Sahel, whose repercussions can be felt within its borders, especially by the refugee influx and the multiplication of terrorist acts in France, Belgium, Denmark or Germany.

Considering that these crises and, in particular, the refugee crisis, have highlighted deep rifts and a patent lack of solidarity between the Member States, leading to major difficulties in implementing the decisions taken by the European Union such as the challenging of one of the major achievements of European construction : freedom of movement of persons,

Considering that these crises are of a nature to undermine the confidence – already greatly shaken – of citizens in the European institutions, which the EU will not be able to win back without meeting their security expectations with ambitious initiatives,

Considering the uncertainties raised by the American presidential election result of 8 November 2016 with reference to the durability and scale of the involvement of the United States in European security,

Considering that as these crises are global they cannot be solved at the sole level of the Member States ; that they therefore require a European response which, itself, must be global and mobilise all the useful instruments as regards both internal and external security,

Considering that without an appropriate EU response to these crises and to citizens' expectations, a real risk of disintegration exists, making a deepening of European construction more necessary than ever as that alone can reinstate the EU's importance and legitimacy,

Considering that the 'European Security Pact' proposed by France and Germany on 23 August 2016 constitutes an initiative on a par with the EU's present and future security challenges,

Considering the National Assembly's constant involvement to spur the European Union to adopt a new global strategy in the field of common foreign and security policy, via the adoption of several European resolutions relating, inter alia, to the creation of a corps of border guards to secure the external borders, the increase in the EU's military capabilities, and the creation of a European Public Prosecutor's Office having competences extending to the fight against transnational crime, terrorism, arms trafficking and human trafficking,

1/ Draws attention to the worsening of the EU's security environment, especially in its neighbourhood, and to the challenges it will have to address in the years ahead, in particular those related to the global threats of climate change, cybercrime and Islamist terrorism ;

2/ Welcomes that the European Union has become aware of these challenges and threats by endorsing, at the European Council of 29 June 2016, the Global Strategy on Common Foreign and Security Policy presented by the High Representative,

3/ Considers necessary that, on the basis of this Global strategy, the European institutions adopt ambitious measures ensuring EU security and therefore meeting European citizens' expectations ;

4/ Feels that the 'European Security Pact' presented by France and Germany on 23 August 2016 forms a response on a par with the EU's present and future security challenges ;

5/ Supports the 'European Security Pact' and calls on the European institutions, especially the European Council, to adopt at the earliest opportunity the ambitious measures the Pact contains for EU internal and external security ;

6/ Recalls the urgent need to implement as soon as possible the directive on passengers' records data (PNR), and adopt rapidly the proposal for a directive on combating terrorism and that on firearms ;

7/ Recalls that control over the EU's external borders requires the rapid establishment of the new European Border and Coast Guard Agency and deployment of the Rapid Pool ;

8/ Feels it is necessary to speed up the 'smart borders' project to allow automatic verifications of the identity of persons crossing the EU's external borders and more effective combating of documentary fraud ;

9/ Insists on the need for greater cooperation between the competent agencies of the European Union as regards justice and home affairs, especially the European Police Office Europol, the judicial cooperation unit Eurojust and the European Border and Coast Guard Agency, and on the need for genuine interoperability between databases, a prerequisite for effective sharing of security data ;

10/ Calls for regular information of national parliaments in the form of a specific follow-up of work undertaken and of the resources assigned in the security field at European level, a field of shared competences between the States and the EU.