

Éléments de stratégie pour la PFUE

La présidence française de l'Union européenne, au premier semestre 2022, est une échéance importante pour le ministère de l'intérieur, dont plus d'un domaine de compétence sont concernés par les négociations européennes en cours ou à venir. Le présent document, qui esquisse un programme de travail possible, a vocation à évoluer en fonction des contributions des services, des consultations à venir auprès des institutions européennes et des arbitrages qui seront prononcés.

Poursuivre l'effort dans la lutte contre le terrorisme et la radicalisation

A la suite des attentats terroristes récents, en France, en Autriche et en Allemagne, et à l'occasion du cinquième anniversaire des attentats de 2015, la déclaration ministérielle du 13 novembre a rappelé la détermination des Etats membres en matière de prévention du terrorisme et l'ensemble des initiatives à venir dans le cadre de la stratégie anti-terroriste de l'Union, dont la date de publication a été avancée au 9 décembre.

L'Union européenne s'est dotée au fil des ans, notamment depuis les attentats terroristes de 2015, d'une large gamme d'instruments spécialement destinés à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation (directive « terrorisme » de 2017, Forum Internet) ou qui y concourent (directive PNR, directives anti-blanchiment, directive sur la saisie et confiscation des avoirs criminels, interopérabilité des systèmes d'information, etc.). D'autres instruments sont en cours de négociation et devraient aboutir avant la présidence française, notamment le règlement portant sur la prévention de la dissémination des contenus illicites sur Internet et le règlement et la directive sur l'accès transfrontalier sur la preuve électronique – quoique la négociation de ce dernier texte s'annonce très difficile et puisse se prolonger jusqu'en 2022.

La présidence française pourrait avoir notamment pour objectifs :

- d'amplifier l'action et la visibilité du dispositif européen de prévention de la radicalisation, en cours de réorganisation ;
- de promouvoir l'adoption des initiatives législatives à venir sur la sécurité des infrastructures critiques et des espaces publics ;
- d'encourager la poursuite des travaux sur la lutte contre la désinformation (v. communication du 10 juin 2020 à propos de la désinformation sur le COVID 19) ;
- de veiller à la bonne mise en œuvre des systèmes d'information (v. *infra*), en particulier les dispositions y permettant l'accès aux services de renseignement ;
- de favoriser l'adoption d'instruments de lutte contre la criminalité organisée (v. *infra*), qui concourent à la prévention du terrorisme.

Doter l'Union européenne d'outils plus efficaces contre la criminalité organisée et les stupéfiants

Dans sa stratégie de sécurité publiée en juillet, la Commission annonce une nouvelle série de mesures, qu'il s'agisse d'une stratégie anti-drogue (2021-2025), d'un plan d'action contre les trafics d'armes (2020-2025, avec une possible révision du règlement sur l'importation et l'exportation des armes à feu en vue d'un usage civil), du renforcement de la législation sur les échanges d'informations financières ou encore d'une éventuelle révision de la législation sur

les saisies et confiscations d'avoirs criminels (après le règlement de 2018 sur la reconnaissance mutuelle en la matière).

Ce dernier axe de travail ne peut qu'être soutenu : non seulement 1 % seulement des avoirs criminels (selon la Commission) sont confisqués mais c'est un des domaines d'excellence de la France, qui a joué un rôle moteur dans la négociation sur le règlement de 2018 et peut faire valoir un réel savoir-faire en la matière. Elle se heurtera probablement aux réticences de l'Allemagne.

En matière de stupéfiants, la Commission annonce pour 2022 une évaluation, éventuellement assortie d'une initiative législative, de la décision-cadre de 2004, qui n'a que peu harmonisé les infractions et les sanctions en matière de trafic de stupéfiants. Si cette initiative pouvait être un peu avancée, ce serait l'occasion pour la France de promouvoir une harmonisation ambitieuse et renforcer l'arsenal législatif dans les Etats membres.

Le contrôle des armes et explosifs peut aussi retenir notre attention : la France était à l'initiative de la directive « armes à feu » de 2017. La Commission étudie semble-t-il la création d'une bibliothèque numérique européenne des modèles d'armes civiles, sur le modèle du référentiel général des armes mis en place en France ; une telle initiative faciliterait l'harmonisation des classements d'armes selon les pays européens. Ce projet ne devrait pas nécessiter de texte législatif mais requiert une large participation des Etats membres. En outre, nous pourrions promouvoir le renforcement du régime européen de contrôle des ventes d'artifice pyrotechniques (directive 2013/29). Il s'agirait notamment de mieux encadrer les ventes sur Internet pour éviter que des régimes nationaux plus stricts soient contournés, d'envisager un amendement à la directive sur le commerce en ligne (2000/31) pour imposer la surveillance des transactions suspectes de tels articles et de mettre en place un certificat unique européen pour avoir le droit d'acheter des artifices de catégorie supérieure, dite « F4 ». Une évaluation du dispositif juridique actuel sera prochainement confiée à un cabinet externe.

Un autre champ de la criminalité, intimement lié à la question migratoire et d'un intérêt particulier pour la France, est le trafic de migrants, qui donnera lieu à un plan d'action de la Commission pour 2021-2025.

La France a exprimé à plusieurs reprises ses ambitions en matière de criminalité environnementale, qui devront aussi constituer un axe de sa présidence (en lien étroit avec le ministère de la justice) et qu'elle promeut également dans le cadre de l'ONU. Une proposition législative est possible au niveau européen. Il en est de même de la criminalité organisée en matière sanitaire (fraudes au médicament ou à l'équipement médical). Une conférence de haut niveau pourrait être organisée, en intégrant le thème du parquet européen, dans la suite directe de la COP 26 prévue à Glasgow en novembre 2021. Une révision de la directive 2008/99 du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal pourrait être promue dans cette perspective.

Enfin, la Commission doit présenter prochainement une stratégie sur la cybercriminalité et une stratégie sur la criminalité organisée. Elles pourraient conduire à des actions sous présidence française, comme la création d'une unité conjointe de cybersécurité, d'un mécanisme d'assistance mutuelle en temps de crise, voire de centres européens de formation à la cybersécurité comme cela existe en Chine, aux Etats-Unis ou en Israël.

Garantir l'accès aux données pour les services enquêteurs

Les travaux déjà accomplis en matière de fichiers et de traitement de données se poursuivront au cours de la présidence française, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des actions déjà entreprises – notamment avec le vaste chantier de l'interopérabilité des systèmes d'information – ou d'initiatives nouvelles. La modernisation du système Prüm et l'extension à l'ensemble des modes de transport et aux trajets intra-Schengen de l'exploitation des données de voyages APIS pourraient être des étapes marquantes de notre présidence. Les règlements SIS, interopérabilité, ETIAS, SES et VIS refondu (en cours de négociation) doivent pour la plupart entrer en application entre début 2022 et début 2023. Il est certain que ces travaux

seront retardés par la pandémie. Les prochaines présidences, y compris la nôtre, auront la tâche de veiller à conserver un haut niveau de priorité politique à ces questions pour limiter ce retard voire, au mieux, obtenir la mise en service de certains de ces systèmes au cours de notre présidence.

Si le règlement et la directive sur la preuve électronique n'étaient pas encore adoptés à la fin de l'année prochaine, la France devrait s'efforcer de faire aboutir ces deux textes, qui sont débattus dans la filière « justice » mais sont d'une importance cruciale pour les services enquêteurs. Il est aussi possible que la présidence française ait à prendre le relais des travaux portant sur l'accès aux données de connexion, autre question cruciale, à la suite des jurisprudences *Tele 2* et *Quadrature du Net*. Une initiative législative au cours de l'année prochaine est probable.

Parallèlement, la France devra déterminer si elle souhaite reprendre l'initiative sur le chiffrement, domaine qu'elle a délaissé ces deux dernières années après l'avoir évoqué avec insistance dans les enceintes du Conseil. Une telle priorité serait d'autant plus légitime que le cadre juridique de l'accès aux données de connexion – qui n'est pas encore stabilisé – tend à devenir beaucoup plus restrictif.

Mieux exploiter les nouvelles technologies et moderniser la coopération policière

Les enceintes du Conseil (notamment COSI et Conseil JAI) ont eu plusieurs occasions récentes d'examiner les incidences des nouvelles technologies (intelligence artificielle, 5 G, etc.) sur les activités criminelles et sur les méthodes des services de police. Il s'agit cependant d'un domaine où les conclusions opérationnelles se font encore attendre et la France pourrait en faire un axe de sa présidence afin de faire aboutir ces réflexions sur des initiatives plus concrètes. La constitution prochaine d'une plate-forme d'innovation, hébergée par Europol, pourrait ainsi fournir l'occasion d'un effort de notre présidence pour tenter de fédérer les initiatives. De même, il conviendrait d'exploiter toutes les possibilités offertes par le programme Horizon Europe en matière de technologies de sécurité.

Il reviendra probablement à la France, en outre, de poursuivre et peut-être conclure la négociation du règlement Europol, que la Commission va présenter en décembre. En outre, une révision générale du mandat de l'agence est envisagée pour 2022. En parallèle, il conviendra de décider si la France souhaite donner un nouvel élan aux travaux timidement engagés sur le dialogue entre Europol et le GAT.

En matière de coopération policière, la présidence française pourrait effectuer une nouvelle tentative de donner au COSI un rôle plus opérationnel (exploitation systématique des décisions du Conseil européen et du Conseil JAI, présidences en *troïka*, renforcement des liens avec Europol et Frontex, principe de non-discussion en COSI des questions abordées en GS COSI, etc.). Le COSI informel devra être utilisé à cet effet : de manière inédite, une partie des travaux pourraient prendre la forme d'ateliers thématiques, afin de casser la routine de cette enceinte qui semble promise à l'apathie.

Il conviendra enfin de se pencher sur les travaux relatifs au cadre européen de coopération policière, qui étaient une priorité allemande mais dont on ne peut encore prévoir le résultat. A titre d'exemple, la Commission propose la création d'un code de coopération policière. Sur l'amélioration des canaux de communication sécurisés et l'accroissement de leur utilisation, la position française est que l'amélioration de la coopération opérationnelle au quotidien réside dans une meilleure mise en œuvre des ressources disponibles et dans la mobilisation de l'ensemble des textes existants ; mais des améliorations peuvent incontestablement être apportées à ceux-ci.

Plus largement, les forces de sécurité intérieure européennes présentent de fortes disparités, dans leur formation comme leurs attributions. Dans ce contexte, la France pourrait proposer une démarche de développement de la dimension européenne pour tous les policiers de l'Union, passant par les parcours de formation et par les outils de coopération, afin de s'engager dans la voie d'une reconnaissance mutuelle des compétences professionnelles et de

rendre possible une réelle « interopérabilité » des polices européennes. Un progrès concret et relativement simple à atteindre serait la mise en place d'un outil multilingue permettant aux responsables des forces de sécurité intérieure européennes de communiquer simplement, par exemple en cas de crise. Une réserve européenne des forces de sécurité intérieure pourrait aussi être envisagée, notamment dans des fonctions spécialisées (unités cynophiles, unités motocyclistes, voire unités de maintien de l'ordre) et pourrait être utilisée par exemple à l'occasion de matchs de football ou de sommets internationaux; une telle initiative représenterait un aspect très visible du grand public de la coopération policière européenne. Dans une telle démarche, il conviendra cependant de déterminer quel degré d'intégration ou d'harmonisation nous sommes prêts à accepter, étant rappelé que les modèles d'organisation policière relèvent de la seule compétence des Etats membres.

Mettre en valeur les ambitions et les savoir-faire de la France en matière de protection civile

Face à une situation d'urgence de grande ampleur à laquelle ne peut pas faire face seule la protection civile d'un pays, l'Union européenne a institué en 2001 le Mécanisme européen de protection civile (MEPC) qui permet aux pays participants de coordonner leur aide partout dans le monde. Il a été renforcé en 2013 par l'extension de son mandat à la prévention et à la planification, la constitution d'une réserve et la création du Centre européen de réaction d'urgence (ERCC) puis, en 2019, par l'instrument RESCEU qui a pour objectif de renforcer la protection des citoyens contre les catastrophes et la gestion des risques émergents. Cependant, le réchauffement climatique annonce des crises plus fréquentes et de plus grande ampleur et la crise du COVID 19 a mis au jour des failles importantes.

La France pourrait donc promouvoir, dans le prolongement des actions engagées depuis 2013 et surtout 2019, une véritable « gouvernance européenne de sécurité civile », en développant le rôle de l'ERCC et formalisant des procédures simplifiées d'échange entre la DG ECHO et les Etats membres.

Au travers de RESCEU, du réseau de connaissances et de la réserve européenne de protection civile, notre présidence pourrait également œuvrer au renforcement des capacités européennes et nationales pour projeter des moyens de sécurité civile et humanitaires à l'étranger, intervenir en zone hostile, intégrer des technologies nouvelles (drones, communications satellites, 5 G, etc.) et anticiper les nouveaux aléas. Un effort devrait aussi être consenti en matière de concentration et de mutualisation des équipements (pôles d'excellence européens qui regroupent recherche, formation, innovation, moyens opérationnels, tels que le centre en développement à Nîmes contre les feux de forêts; capacités en équipements coûteux ou rares) et pour améliorer nos capacités de projection.

La PFUE correspondra dans ce domaine à l'organisation en France de l'exercice *Domino*, d'ampleur européenne et cofinancé par l'Union¹.

Poursuivre et peut-être conclure les négociations liées au Pacte migratoire

Le Pacte a été présenté le 23 septembre. Les discussions seront nécessairement ralenties, au moins jusqu'au début 2021, par les contraintes liées à la pandémie. Ainsi, il est possible que le Pacte mette environ deux ans à être adopté (un texte tel que le règlement Frontex de 2019 a été négocié en sept mois mais il faisait l'objet de divisions bien moins fortes), ce qui l'amènerait jusqu'à notre présidence. Il est difficile de prédire quelle aura été à ce moment l'évolution de cette négociation mais, dans la mesure où la France défend aujourd'hui des positions assez

1. L'exercice *Domino* vise à tirer les conséquences de l'accident Lubrizol au cours d'une série d'exercices, comme le préconise le rapport de la commission d'enquête sénatoriale. Il s'agira de conduire une simulation d'accidents industriels successifs dans le bassin de Fos-sur-Mer. Le projet débutera l'an prochain (cycle de préparation, y compris des populations) et s'achèvera par cette série d'exercices au printemps 2022. Sept autres Etats membres y participeront.

proches de celles de la Commission, il est possible de se fixer pour objectif général de rechercher l'adoption du Pacte dans un esprit aussi fidèle que possible à la proposition initiale, en préservant une vision aussi ambitieuse que possible de la solidarité (laquelle ne doit pas se réduire à une exclusivité franco-allemande en matière de relocalisations), en s'efforçant d'obtenir des procédures frontalières obligatoires et assorties d'une privation de liberté, même brève, et d'une manière générale en promouvant toutes les mesures propres à prévenir les mouvements secondaires.

Concernant la dimension extérieure, nous devons promouvoir une coordination maximale des différentes filières et institutions, dans l'esprit des propositions que nous avons déjà formulées. La présidence allemande, qui s'est concertée avec la France, a lancé au CSIFA un effort de rapprochement des initiatives bilatérales et européennes avec la rive sud de la Méditerranée mais aussi Balkans occidentaux. Ces initiatives visant à coordonner la coopération de l'Union européenne et de ses Etats membres par région pourront être soutenus et progressivement intégrés à une approche transversale de la coordination migratoire. La cohérence entre les orientations de la politique de sécurité et de défense commune et celles des fonds de coopération internationale et de développement de l'Union européenne devrait par ailleurs être davantage recherchée.

Susciter une nouvelle dynamique sur la rénovation de l'espace Schengen

Le président de la République a appelé le 5 novembre, une nouvelle fois, à une refonte de l'espace Schengen : il s'agit notamment de mieux protéger la frontière extérieure, de rénover les procédures d'évaluation afin de leur donner plus d'efficacité et de renforcer leur appropriation politique, de mettre en place de réelles sanctions en cas de manquement d'un Etat membre à ses obligations et d'instaurer une véritable impulsion politique, fondée sur des réunions plus fréquentes des ministres de l'intérieur. Ceci confère une importance toute particulière à la « stratégie Schengen » que la Commission doit publier en mai, au terme du « Forum Schengen » qui s'ouvrira le 30 novembre.

En outre, la pandémie, comme quatre ans plus tôt la crise migratoire et les attentats terroristes de Paris et Berlin, a montré que les rétablissements de contrôle aux frontières intérieures restaient un outil favorisé des Etats membres face à une menace à l'ordre public venant d'un autre point de l'espace Schengen. Ces rétablissements, soit par leur longue durée (motifs migratoire et terroriste), soit par leur caractère désordonné (pandémie), ont toutefois montré que des mécanismes de coordination susceptibles de soutenir un niveau de confiance suffisant entre Etats membres manquaient encore au sein de l'espace Schengen. La France pourrait engager une réflexion sur une véritable gestion commune de la frontière extérieure.

D'éventuelles propositions législatives se négocieraient probablement sous présidence française. Il est donc indispensable d'investir toute notre influence sur la préparation de la « stratégie Schengen » et de déterminer des objectifs en abordant ses enjeux sous le double point de vue de la question migratoire et de la sécurité. Parallèlement, la France devrait recevoir au cours de sa présidence le rapport de son évaluation prévue en 2021 : il convient dès ces prochains mois de faire preuve de vigilance afin d'éviter un rapport trop défavorable à ce moment. En d'autres termes, l'évaluation Schengen à venir requiert un investissement et un pilotage adapté à l'enjeu d'image qui s'attachera, compte tenu de son calendrier, à son résultat.

Enfin, notre présidence aura certainement à connaître de l'aboutissement des réflexions engagées ces derniers mois sur l'extension du PNR aux passages maritimes et terrestres.

Affirmer l'importance attachée à l'intégration des étrangers primo-arrivants

La Commission européenne a annoncé, dans son plan d'action 2020 comme dans le Pacte sur les migrations et l'asile du 23 septembre dernier, la publication d'un plan d'action sur l'intégration et l'inclusion.

L'intégration des étrangers primo-arrivants est également une priorité française. Le comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 a donné une nouvelle ambition à cette politique. Le comité interministériel sur l'immigration et l'intégration du 6 novembre 2019 a retenu, parmi ses 20 décisions, celle de « promouvoir l'intégration par le travail » (mesure 14), notamment en facilitant l'accès à la reconnaissance des diplômes, qualifications et expériences professionnelles des primo-arrivants et en favorisant un accès plus rapide des femmes migrantes au marché de l'emploi, afin de favoriser leur autonomie.

La présidence française pourrait mener des travaux sur la levée des freins que rencontrent les étrangers primo-arrivants, en particulier les femmes, pour accéder au marché du travail (en particulier par un dialogue régulier entre l'ensemble des acteurs publics et privés concernés dans le champ des affaires intérieures, de l'emploi, de la santé, de l'éducation et de la formation). Des conclusions de la présidence, voire du Conseil, pourraient clore notre semestre sur ce sujet.

Tenter de parvenir à un cadre de coopération satisfaisant avec le Royaume-Uni

Le droit de l'Union cessera de s'appliquer au Royaume-Uni le 1^{er} janvier 2021. Il est probable que des ajustements réglementaires ou des accords avec le Royaume-Uni soient négociés par la suite, surtout si les négociations sur la relation future n'ont pu aboutir. Pourraient ainsi être recherchés :

- l'approfondissement de la coopération policière par rapport à ce qui est habituel avec les pays tiers (la Commission européenne laisse entendre informellement qu'elle y est disposée, sous réserve bien sûr du caractère suffisant de la protection des données personnelles par le Royaume-Uni) ;
- la détermination de règles de responsabilité du traitement des demandes d'asile (conséquences normatives similaires) ;
- la simplification des contrôles (notamment par le recours aux nouvelles technologies) sur les personnes à la frontière extérieure.

Ces positions, si elles étaient maintenues, devraient quoi qu'il en soit être promues dès avant la présidence française.