

N° 350

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mars 2015

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE

*au nom de la commission des affaires européennes (1), en application de l'article 73 quater du Règlement, relative à la **lutte contre le terrorisme et tendant à l'adoption d'un Acte pour la sécurité intérieure de l'Union européenne,***

Par MM. Jean BIZET, Philippe BONNECARRÈRE, Michel DELEBARRE, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. André GATTOLIN, Jean-Jacques HYEST, Mme Colette MÉLOT, MM. Michel MERCIER, André REICHARDT et Simon SUTOUR,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, vice-présidents ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, secrétaires, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mmes Nicole Duranton, Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, MM. Claude Haut, Jean-Jacques Hyest, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-René Leclercq, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard.*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La dimension européenne du **combat contre le terrorisme** est essentielle. Depuis les attentats du 11 septembre 2001 à New York en passant par ceux de Madrid en 2004 et de Londres en 2005, l'Union européenne s'est dotée d'une stratégie et d'outils pour renforcer la lutte contre le terrorisme. On a eu malheureusement le sentiment que l'Europe péchait parfois dans la concrétisation opérationnelle des objectifs qu'elle affichait dans ce domaine. Pourtant les attaques menées à Paris et à Copenhague et celles déjouées en Belgique ont souligné l'importance d'une réponse européenne coordonnée et approfondie.

**Peut-on continuer à admettre que nos polices et nos systèmes judiciaires restent cloisonnés tandis que les réseaux criminels et terroristes se jouent des frontières ?**

La commission des affaires européennes a décidé de procéder à un recensement de ce qui existe, d'en faire une évaluation et d'examiner les pistes de renforcement.

Elle a ainsi entendu six communications :

Sur la création d'un **PNR** (*Passenger Name Record*) européen avec M. Simon Sutour ;

Sur le renforcement de **l'espace Schengen** avec M. André Reichardt ;

Sur les **déchéances de nationalité** avec M. Michel Mercier

Sur la création d'un **Parquet européen** avec MM. Jean-Jacques Hiest et Philippe Bonnacarrère ;

Sur le renforcement de la **coopération policière européenne** notamment à travers EUROPOL avec M. Michel Delebarre et Mme Joëlle Garriaud-Maylam ;

Sur la lutte contre la propagande terroriste sur **internet** avec Mme Colette Mélot et M. André Gattolin

Cette proposition de résolution européenne est l'aboutissement de ces travaux.

**Dans une première partie**, elle souligne dans neuf considérants que le terrorisme porte une atteinte directe aux valeurs fondamentales de l'Union européenne et qu'au nom de ces valeurs, les citoyens sont en droit d'exprimer des attentes fortes quant à leur sécurité. Certes, la sécurité demeure de la responsabilité de chaque Etat membre. Mais l'Union doit œuvrer à son niveau notamment en développant la coopération judiciaire et policière.

La proposition de résolution européenne rappelle qu'une menace terroriste grave et sans doute durable pèse désormais sur les sociétés européennes et justifie une réponse commune de façon urgente. Or la mise en œuvre opérationnelle des instruments existants demeure insuffisante.

Dans le même temps, il est évident qu'une réflexion doit être conduite sur les causes profondes du phénomène terroriste et sur les moyens d'y remédier sur la durée. Pour cela, il faut des actions communes, notamment dans le domaine éducatif.

La **deuxième partie** de la proposition en détaille l'économie.

En premier lieu, il nous paraît nécessaire d'engager une réflexion sur l'adoption rapide d'une législation anti-terroriste commune à l'échelle de l'Europe.

Il est proposé, ensuite, de revoir la **définition des infractions terroristes**, notamment pour mieux prendre en compte les nationaux qui partent combattre à l'étranger en vue de commettre des actes de terrorisme.

Le texte demande un **contrôle renforcé des frontières extérieures de l'espace Schengen** et une **révision du code frontières Schengen**. Des contrôles doivent pouvoir être effectués sur des ressortissants des pays membres en fonction d'indicateurs de risque. Nous souhaitons une augmentation des moyens humains et financiers de FRONTEX et la création d'un corps de gardes-frontières européens. Il faut renforcer le système d'information Schengen (le SIS) et réfléchir plus activement à une politique européenne des visas.

S'agissant du PNR européen, le texte rappelle que la résolution du Sénat du 15 mars 2015 en souligne l'urgence tout en précisant que toutes les garanties doivent être prévues pour protéger les données personnelles.

La lutte contre le terrorisme passe aussi par une action ferme contre les **sources de financement** et le **trafic d'armes**. Des textes existent et doivent être appliqués. D'autres sont en préparation. Ils doivent être adoptés rapidement. Dans ce domaine, la coopération internationale est par ailleurs essentielle.

La proposition de résolution européenne traite aussi de la **coopération policière**. La mise en place d'une plate-forme européenne de lutte contre le terrorisme au sein d'EUROPOL serait en particulier très utile.

La **coopération judiciaire** est un autre enjeu essentiel. Le texte plaide en faveur d'un Parquet européen collégial et décentralisé comme le Sénat l'avait demandé dans sa résolution du 15 janvier 2013. Ses compétences doivent être élargies à la lutte contre la criminalité grave transfrontière.

Sur la **place d'internet dans la lutte contre le terrorisme**, le texte rappelle notamment la responsabilité des acteurs privés de l'internet. Il demande aussi l'extension des compétences du Centre européen sur le cybercrime et le renforcement des moyens d'EUROPOL.

En ce qui concerne les **déchéances de nationalité**, la proposition de résolution européenne rappelle ce qui ressort du droit international dans ce domaine.

Elle insiste aussi sur le besoin d'une **stratégie éducative de précaution et de lutte contre la radicalisation**, ainsi que sur la nécessité d'une coopération internationale renforcée.

En toute hypothèse, l'efficacité des instruments dont dispose l'Union européenne doit être **évaluée** de façon systématique. Le texte l'indique expressément.

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 2 et 4 du traité sur l'Union européenne ainsi que les articles 67, 69 et 73 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu la décision cadre du Conseil du 13 juillet 2002 relative à la lutte contre le terrorisme et la décision cadre du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant ladite décision cadre,
- ⑤ Vu la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement des terroristes adoptée le 30 novembre 2005 et révisée en 2008 et en 2014,
- ⑥ Vu les conclusions relatives à la lutte contre le terrorisme adoptées par le Conseil des affaires étrangères le 9 février 2015,
- ⑦ Vu la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015 sur la lutte contre le terrorisme,
- ⑧ Considérant que le terrorisme constitue une atteinte directe aux valeurs fondamentales, énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, sur lesquelles l'Union est fondée; que ces valeurs sont communes à tous les États membres ;
- ⑨ Considérant qu'au nom des valeurs fondamentales énoncées audit article 2, les citoyens européens sont en droit d'exprimer des attentes fortes quant à leur sécurité ; que la lutte contre le terrorisme et l'utilisation des moyens conférés à cette fin aux États membres doivent respecter les valeurs de l'Union et l'État de droit ;

- ⑩ Considérant que l'Union respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale et que ladite sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ;
- ⑪ Considérant que l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres ; que l'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales ;
- ⑫ Considérant qu'en vertu des traités, il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité les formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale ;
- ⑬ Considérant le rôle des parlements nationaux pour veiller au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- ⑭ Considérant qu'une menace terroriste grave et sans doute durable pèse désormais sur la plupart des sociétés européennes et justifie une réponse commune urgente ;
- ⑮ Considérant que l'Union européenne dispose, d'ores et déjà, d'un certain nombre d'instruments susceptibles d'être utilisés à titre préventif pour lutter contre le terrorisme et, partant, réduire la menace ; que la mise en œuvre opérationnelle de ces instruments demeure toutefois insuffisante ; que l'utilisation accrue de ces instruments doit s'accompagner d'une intensification de la coopération entre les différents services chargés de la sécurité intérieure des États membres tant dans le domaine du renseignement et de la surveillance que dans celui des enquêtes, des poursuites et de la répression ;
- ⑯ Considérant que cette coopération plus développée ne dispensera pas d'une réflexion en profondeur sur les causes du phénomène terroriste dans nos sociétés et les moyens d'y remédier sur la durée par des actions communes notamment dans le domaine éducatif ;



- ⑰ Estime que, afin de répondre aux attentes légitimes des citoyens européens et d'assurer la sécurité intérieure de l'Union européenne, une législation antiterroriste commune devrait être rapidement adoptée par l'Union européenne sous la forme d'un « Acte pour la sécurité intérieure » ;
- ⑱ – *Sur la définition des infractions terroristes :*
- ⑲ Considère qu'il s'agit de mieux prendre en compte les nationaux qui partent combattre à l'étranger dans le dessein, comme le souligne, en particulier, la résolution n° 2178 du 24 septembre 2014 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les « combattants étrangers », de « *commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé...* » ;
- ⑳ Insiste sur la nécessité de disposer d'un cadre juridique européen facilitant la surveillance, les poursuites et les mises en cause en ce qui concerne les « combattants étrangers » ;
- ㉑ – *Sur la révision du Code frontières Schengen et le contrôle des frontières extérieures :*
- ㉒ Souhaite qu'à droit constant, il soit procédé rapidement, sur le fondement d'indicateurs de risque appliqués uniformément par les États membres, à des contrôles approfondis quasi systématiques de ressortissants des pays membres de l'espace Schengen lorsqu'ils entrent et sortent de cet espace ;
- ㉓ Demande également la révision ciblée du Code frontières Schengen pour autoriser, sur le fondement d'indicateurs de risque appliqués uniformément par les États membres, les contrôles approfondis systématiques de ressortissants des pays membres de l'espace Schengen qu'il serait nécessaire d'effectuer de manière permanente ;
- ㉔ Considère qu'un contrôle efficace des frontières extérieures doit être une responsabilité partagée au niveau de l'Union européenne ;
- ㉕ Constate qu'en l'état actuel, l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX) ne peut apporter aux États qu'un appui ponctuel et limité dans le temps pour des opérations ciblées ; estime qu'une mission permanente de contrôle des frontières extérieures de l'Union devrait être dévolue à un FRONTEX disposant de moyens humains et financiers pérennes et considérablement renforcés et

dont devrait relever un corps de gardes-frontières européens ; demande instamment le renforcement des moyens aujourd'hui très faibles de FRONTEX ;

②⑥

Souhaite que les dispositifs d'identification des personnes tels que le système d'information Schengen (SIS II) soient perfectionnés ; appelle aussi de ses vœux une intensification et une uniformisation de l'utilisation du SIS II par les États membres ;

②⑦

Invite les États membres à réfléchir plus activement à la définition d'une politique européenne des visas, limitée jusqu'à présent au court séjour et au transit, dont les critères communs prendraient notamment en compte des indicateurs de risque liés à la menace terroriste ;

②⑧

– *Sur la mise en place d'un système PNR européen :*

②⑨

Rappelle que dans sa résolution n° 78 en date du 15 mars 2015, le Sénat estime urgente l'adoption de la proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, nommée communément « directive PNR » ; juge que la mise en place d'un tel mécanisme européen serait seul de nature à assurer une coordination efficace entre les PNR nationaux dans le respect des garanties indispensables pour la protection des données personnelles ;

③⑩

Souligne que cette mesure indispensable pour harmoniser les critères de fonctionnement des PNR nationaux pourrait être appliquée, dans un premier temps, d'une manière expérimentale avant d'être évaluée, réexaminée ou renforcée ; rappelle qu'en tout état de cause, le PNR européen pourra être aménagé pour intégrer le futur cadre de protection des données personnelles en cours de discussion ;

③①

– *Sur une lutte effective contre les sources de financement du terrorisme et le trafic d'armes :*

③②

Souligne la nécessité de tarir les sources de financement du terrorisme, en particulier à travers le blanchiment des capitaux et le trafic d'armes ; demande en conséquence l'application résolue des législations européennes en la matière, l'adoption rapide de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme qui actualise la législation existante, des propositions législatives annoncées pour 2015 par la Commission européenne en matière de

lutte contre le trafic d'armes à feu, ainsi qu'une coordination accrue des politiques nationales au niveau de l'Union ;

③③ Rappelle le rôle fondamental de la coopération internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le trafic d'armes à feu dans des conditions garantissant la protection des droits individuels ;

③④ – *Sur le renforcement de la coopération policière et judiciaire :*

③⑤ Souligne le rôle fondamental des deux agences européennes que sont Europol en matière de coopération policière et Eurojust en matière de coopération judiciaire ; insiste sur le fait que leur potentiel pourrait être développé ;

③⑥ Estime qu'il convient de mieux exploiter les capacités d'Europol et demande que les services nationaux des États membres fournissent plus systématiquement les informations nécessaires ; considère qu'il importe d'accélérer la mise en place, au sein d'Europol, d'une « plate-forme européenne de lutte contre le terrorisme » ;

③⑦ Souhaite que le Centre européen sur le cybercrime (EC3), qui dépend d'Europol, inscrive dans ses priorités, au même titre que la lutte contre la diffusion d'images et de vidéos pédopornographiques, la lutte contre la diffusion de la propagande et du prosélytisme terroristes ;

③⑧ Constate que les données transmises à Eurojust par les juridictions des États membres sont quantitativement très en deçà de ce qu'elles pourraient et devraient être ; qu'il importe donc de sensibiliser sans relâche les services judiciaires des États membres à la valeur ajoutée que peut apporter au plan de l'efficacité une agence européenne de collecte et d'échange de données à caractère judiciaire comme Eurojust ;

③⑨ Souhaite que, dans la lutte contre le terrorisme, les États membres aient plus souvent recours aux équipes communes d'enquête, prévues par la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil, avec une participation effective de représentants d'Europol et d'Eurojust ;

④① Souligne tout l'intérêt du mandat d'arrêt européen qui permet d'accélérer les remises de personnes suspectées entre États membres ; fait toutefois valoir que cet instrument devrait être utilisé plus systématiquement dans la lutte contre le terrorisme ;

- ④① Juge indispensable la mise en place dans un délai rapide d'un parquet européen collégial et décentralisé en application de l'article 86, paragraphe 4 du TFUE ; souligne la nécessité d'étendre sans délai les compétences de ce parquet européen à la criminalité grave transfrontière ;
- ④② – *Sur la place d'internet dans la lutte contre le terrorisme :*
- ④③ Rappelle la responsabilité des acteurs privés de l'internet et souhaite les voir mieux impliqués dans la lutte contre le terrorisme ;
- ④④ Relève l'intérêt des procédures administratives telles que prévues par la loi n° 2014-1333 du 13 novembre 2014 sur le terrorisme qui permettent d'obtenir efficacement des fournisseurs d'accès le blocage des sites internet diffusant des contenus illégaux ;
- ④⑤ Estime qu'il devrait être envisagé d'étendre les compétences du Centre européen sur le cybercrime (EC3) pour porter des contenus terroristes ou extrémistes à la connaissance des réseaux sociaux, aux fins de suppression ;
- ④⑥ Demande le renforcement des moyens financiers et humains de la section d'Europol consacrée à la recherche et au partage avec les États membres d'informations ayant trait au terrorisme djihadiste sur internet ;
- ④⑦ Rappelant sa résolution n° 138 du 19 avril 2013, juge urgente l'adoption de la proposition de directive concernant des mesures destinées à assurer un niveau commun élevé de sécurité des réseaux et de l'information dans l'Union ;
- ④⑧ Appelle de ses vœux l'intégration d'une dimension de sécurité informatique dans les formations en informatique dispensées dans le cadre du programme « ERASMUS » ;
- ④⑨ – *Sur les déchéances de nationalité :*
- ④⑩ Rappelle que la nationalité représente, avant tout, pour tout citoyen, le droit d'être protégé par l'État dont il possède la nationalité ; que selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la compétence des États pour désigner leurs nationaux reste une manifestation de leur souveraineté exclusive même si elle n'est plus absolue ; que le droit international valide, en principe, les déchéances de nationalité lorsque sont en jeu la sécurité nationale, l'ordre public, les intérêts essentiels de l'État, ou

quand sont commis des crimes particulièrement graves, notamment contraires aux buts et aux principes des Nations unies ;

⑤① – *Sur une stratégie éducative de précaution et de lutte contre la radicalisation :*

⑤② Soutient le développement de réseaux européens visant à sensibiliser l'ensemble des acteurs européens au phénomène de radicalisation et à proposer des solutions s'insérant dans une logique de contre-discours et notamment le réseau de sensibilisation à la radicalisation (RSR) ;

⑤③ – *Sur le renforcement de la coopération internationale :*

⑤④ Souligne que la lutte contre le terrorisme international doit constituer une priorité de l'action extérieure de l'Union européenne et de son Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ; qu'il importe, à l'évidence, de construire un partenariat global avec les acteurs régionaux des parties du monde les plus sensibles et que ce dialogue, s'il sait combiner les impératifs de sécurité et de développement, pourrait être de nature à réduire la menace terroriste sur la durée ;

⑤⑤ – *Sur l'évaluation des instruments existants :*

⑤⑥ Souhaite qu'il soit procédé à une évaluation systématique de l'efficacité de l'ensemble des instruments dont dispose aujourd'hui l'Union européenne pour lutter contre le terrorisme qu'il s'agisse des législations ou des agences ou autres organismes européens ; relève que ce diagnostic peut être effectué en appliquant la procédure prévue par l'article 70 du TFUE.