

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2010
COM(2010)386 final

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

**La politique antiterroriste de l'UE:
principales réalisations et défis à venir**

SEC(2010)911

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

La politique antiterroriste de l'UE: principales réalisations et défis à venir

1. INTRODUCTION

Même si aucun attentat de grande ampleur n'a été perpétré dans l'Union européenne depuis les événements de Madrid et de Londres, la menace terroriste demeure importante et évolue constamment¹. Cette menace est liée non seulement au terrorisme islamiste, mais aussi à celui d'origine séparatiste et anarchiste. Les moyens utilisés par les terroristes pour perpétrer des attaques ont changé, comme l'ont montré les attentats de Mumbai en 2008 et la tentative dont a fait l'objet le vol Amsterdam-Détroit le jour de Noël 2009. Désormais, le danger émane aussi bien de terroristes organisés que de «loups solitaires», qui sont susceptibles de s'être radicalisés sous l'effet de la propagande extrémiste et ont trouvé sur l'internet formations et recettes permettant la fabrication de bombes. Au vu de ces évolutions, les efforts accomplis par la communauté internationale pour lutter contre cette menace doivent également évoluer.

Le moment est venu de faire le point sur les principales réalisations législatives et politiques, au niveau de l'UE, en matière de lutte contre le terrorisme et de tracer les contours des défis à venir dans ce domaine. La présente communication fournit les éléments essentiels d'une évaluation politique de la stratégie actuelle de l'UE visant à lutter contre le terrorisme, conformément à la demande du Parlement européen, et constitue une étape préparatoire importante dans le cadre de la stratégie plus large de sécurité intérieure. Elle ne porte pas atteinte à la primauté de l'action des États membres dans ce domaine politique sensible.

Il est d'autant plus important de dresser le bilan des réalisations antérieures et de se préparer aux défis à venir que le traité de Lisbonne est entré en vigueur et qu'un nouveau programme de travail pluriannuel et un plan d'action pour les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité (le «programme de Stockholm») ont été adoptés. La présente communication s'articule autour des mesures et initiatives en matière de lutte contre le terrorisme définies dans le programme de Stockholm² et le plan d'action³ mettant en œuvre ce programme, qui décrivent dans les grandes lignes les actions futures de l'UE, et les complète.

La stratégie de lutte contre le terrorisme adoptée par l'UE en 2005⁴, qui reste le cadre de référence principal pour l'action de l'Union en la matière, repose sur quatre domaines d'action: la prévention, la protection, la poursuite et la réaction. La présente communication suit la même structure. Pour chacun de ces quatre domaines d'action, des réalisations importantes sont mises en avant et des défis à venir sont recensés. La communication s'accompagne d'un document de travail des services de la Commission, qui comprend un tableau donnant une vue

¹ Pour les dernières données chiffrées, consultez le rapport TESAT (*Terrorism Situation and Trend Report*) 2010 d'Europol, disponible en ligne à l'adresse <http://www.europol.europa.eu/publications>.

² JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

³ COM(2010) 171 final du 20 avril 2010.

⁴ Doc. n° 14469/4/05 du 30 novembre 2005.

d'ensemble plus complète des principales actions entreprises par l'UE dans les quatre domaines d'action⁵.

L'évaluation des instruments spécifiques de collecte et de gestion des données (y compris ceux relatifs aux données des dossiers passagers et à la conservation des données de télécommunication) fera l'objet de communications distinctes. En outre, la présente communication s'intéresse avant tout aux menaces que fait peser le terrorisme sur la sécurité intérieure de l'Union européenne. La coopération avec les partenaires extérieurs n'est évoquée que lorsqu'elle touche directement à la sécurité intérieure de l'UE.

2. PRINCIPALES REALISATIONS ET DEFIS A VENIR DE L'UE

La stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme et le plan d'action mettant en œuvre cette stratégie adoptent une approche large pour définir les actions et les instruments susceptibles de contribuer à cette lutte⁶. L'ensemble des progrès réalisés au cours des cinq dernières années dans ces grands domaines ne peuvent être analysés dans le cadre de la présente communication, qui est dès lors axée sur les principales lignes stratégiques dans chacun des quatre domaines d'action définis par la stratégie visant à lutter contre le terrorisme: la prévention, la protection, la poursuite et la réaction.

2.1. Prévention

Dans ce domaine d'action, le principal défi consiste à éviter la radicalisation et le recrutement, qui incitent à commettre des infractions terroristes. Cependant, la prévention touche également à la manière dont les terroristes utilisent l'internet pour la communication, le financement, la formation, le recrutement et la propagande. Le programme de Stockholm⁷ souligne que ce domaine d'action doit en particulier être renforcé dans les cinq années à venir, ce qui implique également une recherche plus importante et mieux adaptée en matière de sécurité, qui porte sur les activités opérationnelles et techniques ainsi que sur les études de nature politique et les aspects sociétaux.

2.1.1. Principales réalisations

La décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme (2002/475/JAI)⁸, qui définit les actes que les États membres doivent considérer comme des infractions terroristes, est le principal instrument juridique de l'UE en matière de criminalité terroriste. À l'initiative de la Commission, cet instrument juridique a été modifié afin de traiter plus spécifiquement des aspects liés à la prévention⁹. La décision-cadre modifiée fournit désormais un cadre juridique pour rapprocher les dispositions nationales en matière:

- de provocation publique à commettre une infraction terroriste;
- de recrutement pour le terrorisme; ainsi que

⁵ SEC(2010) [...]

⁶ Le dernier inventaire complet de toutes les actions à mener, dressé en 2007 (doc. n° 7233/1/07), recensait 140 points d'action différents, et l'inventaire le plus récent des points d'action restants (doc. n° 15358/09, réalisé en novembre 2009) en comprend encore 50.

⁷ JO C 115 du 4.5.2010, p. 24.

⁸ JO L 164 du 22.6.2002, p. 3.

⁹ Décision-cadre 2008/919/JAI du 28 novembre 2008, JO L 330 du 9.12.2008, p. 21.

– d'entraînement pour le terrorisme.

Cela signifie qu'une fois la décision-cadre transposée dans l'ensemble des États membres, il sera possible de poursuivre et de punir les individus qui tentent de faire participer d'autres individus à des activités terroristes en les encourageant à commettre des actes terroristes, en essayant de les recruter dans leurs réseaux terroristes ou en leur procurant les informations dont ils ont besoin pour perpétrer des attaques, comme les recettes de fabrication de bombes. L'adoption de cette modification rendra ces formes de comportement criminel punissables dans toute l'UE, même lorsque ces infractions sont commises à l'aide de l'internet. Il s'agit d'une étape importante qui aligne la législation européenne sur la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme de mai 2005, dont s'inspirent les nouvelles dispositions.

La Commission cherche également à promouvoir une approche fondée sur le partenariat public-privé dans le cadre de la lutte contre l'utilisation de l'internet à des fins terroristes¹⁰. Elle a lancé un dialogue entre les autorités répressives et les prestataires de services en vue de réduire la diffusion sur l'internet de contenus illicites liés au terrorisme. Pour favoriser la coopération entre le public et le privé en la matière, un modèle de convention européenne est en cours d'élaboration.

La radicalisation prend corps non seulement sur l'internet mais aussi par l'intermédiaire du recrutement direct. Selon le rapport 2010 d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme en Europe (TE-SAT), de nombreuses organisations terroristes ou extrémistes sont soutenues par des associations actives de jeunes qui préoccupent particulièrement certains États membres car elles constituent des vecteurs potentiels de radicalisation et de recrutement. Cela confirme que les idéologies extrémistes exercent toujours un certain pouvoir d'attraction sur les individus réceptifs. Le rapport TE-SAT apporte également la confirmation qu'un nombre non négligeable d'individus radicalisés quittent l'Europe pour rejoindre des zones de conflit ou des camps d'entraînement terroristes avant de revenir sur le continent, ce qui donne à penser que les risques liés à la radicalisation de certains jeunes incités à commettre des infractions terroristes demeurent considérables.

Ces dernières années, l'Union européenne a mis en place un certain nombre de politiques importantes pour combattre la radicalisation et le recrutement. Des efforts significatifs sont actuellement déployés pour mettre en œuvre et appuyer ces politiques. Une étape a été franchie avec l'adoption d'une stratégie spécifique de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement¹¹. Par cette stratégie, l'Union poursuit trois objectifs essentiels: entraver les activités des réseaux et des individus qui attirent de nouvelles recrues dans les rangs terroristes; faire en sorte que la voix de l'opinion majoritaire l'emporte sur celle de l'extrémisme; promouvoir la démocratie, la sécurité et la justice et s'employer à offrir un

¹⁰ Afin d'appuyer l'action des autorités répressives dans ce domaine, la Commission a commandé deux études qui contribueront à l'élaboration de politiques et permettront de décider de l'adoption de mesures pratiques en vue de lutter contre l'utilisation de l'internet à des fins terroristes:

- l'une porte sur les mesures non législatives de prévention de la diffusion de contenus radicaux et violents sur l'internet, et notamment la coopération entre les ONG et les services répressifs;
- l'autre porte sur les méthodes et les instruments techniques adaptés pour détecter efficacement les contenus radicaux et violents diffusés sur l'internet.

Les résultats de ces études sont attendus en 2011.

¹¹ La stratégie de l'UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes a été révisée en novembre 2008 (CS/2008/15175).

avenir à chacun. Des mesures détaillées ont été définies en juin 2009 dans un plan d'action et un plan de mise en œuvre, afin de contribuer à la réalisation de ces objectifs. Une stratégie de communication aux médias a par ailleurs été adoptée.

Sous l'impulsion d'une initiative du coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'UE¹², certains États membres, qui ont accepté de jouer un rôle moteur dans le développement d'axes de travail concrets, ont initié plusieurs projets significatifs visant la mise en œuvre de cette stratégie et de ce plan d'action: médias et communication stratégique (Royaume-Uni), formation des imams (Espagne), police de proximité (Belgique), travail avec les autorités locales (Pays-Bas), «déradicalisation» (Danemark) et terrorisme et internet (Allemagne). Un grand nombre de ces projets bénéficient d'une aide financière de la Commission.

La Commission a contribué à l'élaboration d'une politique dans ce domaine au moyen de sa communication de 2005 sur la question de la radicalisation violente¹³. Par ailleurs, un nombre substantiel d'études et un inventaire des travaux de recherche universitaires ont été réalisés avec l'aide de la Commission.

En parallèle, soucieuse de favoriser le dialogue entre les milieux universitaires et les décideurs politiques dans ce domaine, la Commission a, en 2008, mis sur pied un réseau européen d'experts en matière de radicalisation (ENER), qui s'est réuni pour la première fois le 27 février 2009 à Bruxelles. Les séminaires organisés en 2009 et 2010 ont rassemblé des experts en sciences sociales, d'autres universitaires et des spécialistes de première ligne pour qu'ils échangent et élaborent les meilleures pratiques. Les sujets abordés comprennent des domaines en pleine évolution, comme les foyers de recrutement, l'incitation de la société civile à lutter contre l'extrémisme violent et les moyens à donner aux collectivités locales pour combattre la radicalisation. Ces séminaires visent également à soutenir la mise en œuvre des projets initiés par le coordinateur de la lutte contre le terrorisme.

Enfin, il importe de souligner que les initiatives de l'UE en matière de lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination peuvent également contribuer à prévenir la radicalisation et le recrutement de terroristes.

2.1.2. *Défis à venir*

Il conviendra de déterminer plus précisément la manière la plus efficace de lutter contre la radicalisation et le recrutement. L'efficacité des politiques nationales en place devra être évaluée, et des indicateurs fiables devront être élaborés afin que l'on dispose de données permettant de réaliser cette évaluation.

→ En 2011, la Commission a l'intention d'entamer la rédaction d'une communication sur l'expérience accumulée en matière de lutte contre la radicalisation et le recrutement à

¹² La création du poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme a été approuvée par le Conseil européen lors de sa réunion du 25 mars 2004, dans une déclaration sur la lutte contre le terrorisme adoptée à la suite des attentats perpétrés à Madrid. Le coordinateur de la lutte contre le terrorisme, qui exerce ses fonctions au sein du Secrétariat du Conseil, coordonne les travaux du Conseil en matière de lutte contre le terrorisme et, dans le respect des responsabilités incombant à la Commission, veille à avoir une vue d'ensemble de tous les instruments dont dispose l'Union, afin de faire régulièrement rapport au Conseil et d'assurer le suivi effectif des décisions de ce dernier.

¹³ COM(2005) 313 du 21 septembre 2005.

caractère terroriste dans les États membres. Elle servira de base à la révision et à l'actualisation de la stratégie et du plan d'action actuels de l'UE.

La définition et la mise en place des approches les plus efficaces pour lutter contre l'utilisation de l'internet à des fins terroristes constituent un autre défi à relever.

Dans ce contexte, les efforts des autorités répressives des États membres en matière de lutte contre les contenus illicites sur l'internet devront être davantage soutenus - les partenariats entre le public et le privé devant être également améliorés.

2.2. Protection

La protection des personnes et des infrastructures constitue le deuxième objectif de la stratégie visant à lutter contre le terrorisme. Cette composante de la stratégie, qui est de loin la plus vaste, couvre un large éventail d'activités: l'évaluation des menaces à l'échelle de l'UE, la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, la protection des infrastructures critiques, la sécurité des transports et les contrôles aux frontières, ainsi que la recherche en matière de sécurité.

2.2.1. Principales réalisations

Des progrès substantiels ont été accomplis en matière de sécurité aux frontières au cours des cinq dernières années. De nouvelles technologies contribuent à la mise au point d'un système moderne de gestion intégrée des frontières. Les passeports biométriques ont été introduits en 2006. Le système d'information Schengen de deuxième génération et le système d'information sur les visas sont en cours de développement et leur cadre juridique a été défini.

Dans le domaine de la cybersécurité, la décision-cadre relative aux attaques visant les systèmes d'information¹⁴ a été approuvée en 2005 et suivie, en 2009, d'une communication¹⁵ établissant un plan d'action visant à faire spécifiquement face aux menaces pesant sur les infrastructures d'information critiques.

Ces dernières années, un cadre législatif important en matière de sécurité des transports a été mis en place et développé, notamment en ce qui concerne l'aviation civile et le transport maritime. Dans le domaine de l'aviation civile, ce cadre commun a nettement amélioré la sécurité dans l'UE mais aussi au-delà. À la suite de la tentative d'attentat à l'aide d'explosifs liquides contre des vols entre l'UE et les États-Unis d'Amérique en 2006, une législation a été élaborée pour faire face à cette menace. Récemment, la Commission a publié une communication distincte relative à l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'UE¹⁶. En outre, l'UE collabore avec des partenaires internationaux à l'introduction de nouvelles technologies en vue de répondre à l'évolution des menaces. Dans le domaine de la sécurité du transport maritime, l'UE a intégré le code international relatif à la sûreté des navires et des installations portuaires dans la législation européenne et la Commission joue un rôle actif au sein de l'Organisation maritime internationale. En ce qui concerne tant l'aviation que le transport maritime, la Commission gère, en étroite collaboration avec les administrations des États membres, un système de contrôles des aéroports et des installations portuaires.

La Commission a également élaboré un plan d'action de l'UE sur l'amélioration de la sécurité des explosifs, qui a été approuvé par le Conseil en avril 2008¹⁷. Les 50 actions concrètes pour minimiser le risque d'attentat à l'explosif sont actuellement mises en œuvre, en collaboration avec Europol et les autorités des États membres.

Parmi les mesures relatives aux explosifs, on peut citer celles qui visent à rendre moins aisément disponibles certains produits chimiques utilisés par les terroristes pour fabriquer artisanalement des explosifs. Se fondant sur une large consultation des autorités des États membres et de l'industrie chimique, la Commission élabore des propositions de mesures législatives et non législatives visant à améliorer le contrôle de l'accès à ces précurseurs dans l'ensemble de l'UE, qui devraient être adoptées à l'automne 2010.

Dans le but de soutenir le développement de politiques en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme, un programme global de recherche sur la sécurité a été élaboré dans le contexte du 7^e programme-cadre pour la recherche et le développement technologique, et 1,4 milliard d'EUR ont été mis à disposition pour la période 2007-2013. Le forum européen

¹⁴ JO L 69 du 16.3.2005.

¹⁵ COM(2009) 149 final du 30 mars 2009.

¹⁶ COM(2010) 311 final du 15 juin 2010.

¹⁷ Doc. n° 8109/08.

de la recherche et de l'innovation en matière de sécurité (ESRIF), qui a présenté son rapport final l'an dernier¹⁸, fournit les réflexions les plus récentes dans ce domaine.

En 2006, un programme européen global de protection des infrastructures critiques (EPCIP) a été approuvé par la Commission. Dans le cadre de ce programme, la directive relative aux infrastructures critiques européennes (ICE), qui est axée sur la procédure de recensement et de désignation des ICE et comprend une définition de celles-ci, a été adoptée à la fin de 2008. Cette directive n'est qu'une première étape dans l'approche européenne des menaces pesant sur les infrastructures critiques européennes. Dans un premier temps, la directive n'est applicable qu'aux secteurs de l'énergie et des transports. Parmi les efforts en matière d'infrastructures critiques, on peut citer ceux qui concourent à la mise en place d'un réseau d'alerte concernant les infrastructures critiques (CIWIN) et d'un réseau européen de référence pour les laboratoires testant les équipements de sécurité, qui devrait contribuer à une standardisation et une certification des solutions en matière de sécurité.

En ce qui concerne la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, l'UE s'est engagée à mettre en œuvre le cadre de normes SAFE de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial, qui a été adopté par le Conseil de l'OMD en juin 2005. La Commission a apporté des modifications en matière de sécurité au code des douanes communautaire existant et à ses dispositions d'application (règlement (CE) n° 648/2005¹⁹ et règlement (CE) n° 1875/2006²⁰) pour renforcer la sûreté de la chaîne d'approvisionnement à l'entrée ou à la sortie de l'Union. Ces mesures comprennent l'instauration d'obligations en matière d'information préalable sur le fret et d'un cadre communautaire de gestion des risques. En outre, le programme relatif aux opérateurs économiques agréés, en vertu duquel ces derniers se proposent de renforcer la sûreté de leurs chaînes d'approvisionnement en contrepartie de mesures de facilitation du commerce, a été lancé.

2.2.2. *Défis à venir*

Il y a dans ce domaine d'action de nombreux volets susceptibles de faire l'objet de travaux supplémentaires. La directive relative aux infrastructures critiques sera révisée après trois ans, afin d'évaluer son incidence et la nécessité d'englober d'autres secteurs, tels que celui des technologies de l'information et de la communication (TIC). Le plan d'action sur la sécurité des explosifs devrait être révisé et son efficacité évaluée également.

→ Il conviendra de poursuivre l'amélioration de la sécurité des transports, notamment grâce au recours à de nouvelles technologies permettant de déjouer les plans élaborés par les terroristes pour éviter d'être découverts (par exemple en recourant à des explosifs liquides ou à des matériaux non métalliques). La sécurité des passagers doit être assurée dans le respect des droits fondamentaux. La participation des acteurs concernés revêt une importance particulière dans le domaine de la sécurité des transports.

Il conviendrait de faire avancer la question de la standardisation et de la certification des solutions en matière de sécurité (comme les techniques de détection) dans le cadre des efforts déployés pour élaborer une politique européenne de sécurité industrielle. Une procédure

¹⁸ Disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://www.esrif.eu>.

¹⁹ JO L 117 du 4.5.2005, p. 13.

²⁰ JO L 360 du 19.12.2006, p. 64.

devrait être mise en place au niveau de l'Union pour les essais et l'expérimentation des solutions en matière de sécurité, ainsi qu'un système de reconnaissance mutuelle des résultats des certifications.

→ L'un des principaux défis consiste à s'assurer du maintien et du renforcement des relations entre les utilisateurs du secteur public (y compris les services répressifs), la communauté des chercheurs, les fournisseurs de technologies et l'industrie, afin de garantir une politique efficace dans le domaine de la recherche en matière de sécurité et, ce faisant, de contribuer à une sécurité de haut niveau.

2.3. POURSUITE

Ce domaine d'action de la stratégie antiterroriste de l'UE porte sur la collecte et l'analyse d'informations, les mesures destinées à empêcher les terroristes de se déplacer et d'agir, la coopération policière et judiciaire et la lutte contre le financement du terrorisme.

2.3.1. Principales réalisations

Un nombre significatif d'instruments qui améliorent la collecte et l'échange d'informations entre les services répressifs et les autorités judiciaires des États membres a été mis en place ces dernières années. On peut citer notamment la directive sur la conservation des données, l'intégration du cadre de Prüm dans la législation de l'UE et la décision-cadre relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs. Le mandat d'arrêt européen a facilité le transfèrement entre États membres de personnes soupçonnées d'avoir commis des infractions pénales graves, notamment des actes de terrorisme²¹. L'instrument de la première phase du mandat européen d'obtention de preuves, qui rend plus aisée l'obtention de preuves dans un autre État membre, a aussi été adopté²².

Le fonctionnement d'Europol a été amélioré grâce à son nouveau cadre juridique et sa coopération avec Eurojust a été renforcée. Europol a apporté une contribution importante à la réalisation de nombreux éléments de la stratégie de lutte contre le terrorisme, grâce notamment, d'une part, aux échanges d'informations et à ses fichiers de travail à des fins d'analyse et, d'autre part, à la mise au point d'instruments plus stratégiques, comme le système européen de données sur les attentats à la bombe et le système d'alerte précoce concernant les explosifs et les matières chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN).

Un certain nombre de dispositions juridiques a été adopté pour empêcher le financement du terrorisme, notamment la troisième directive sur le blanchiment de capitaux. La législation de l'Union relative aux procédures d'établissement des listes de personnes et d'entités liées au terrorisme en vue du gel de leurs avoirs a été revue, afin d'assurer sa conformité avec les droits fondamentaux. Ce réexamen a porté, en particulier, sur le droit à un recours effectif et sur les droits de la défense des personnes et des entités concernées, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Enfin, le règlement (CE) n° 1889/2005²³ du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté contribue à empêcher le financement du terrorisme grâce au contrôle des mouvements d'argent liquide aux frontières de l'UE.

Outre la législation, la Commission élabore aussi des mesures concrètes pour contrecarrer le financement du terrorisme, comme des orientations non contraignantes visant à remédier à la vulnérabilité des organismes à but non lucratif qui sont susceptibles d'être utilisés abusivement pour financer le terrorisme. Une communication sur le sujet est prévue pour le début de l'année 2011.

²¹ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

²² Décision-cadre 2008/978/JAI du Conseil du 18 décembre 2008 relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, JO L 350 du 30.12.2008, p. 72.

²³ JO L 309 du 25.11.2005, p. 9.

2.3.2. Défis à venir

Les rapports entre tous les nouveaux instruments juridiques régissant l'échange d'informations, leur interaction et les bonnes pratiques pour leur utilisation, sont en cours d'examen et feront l'objet de communications distinctes. Il s'agira de s'assurer que ces instruments couvrent les besoins réels, de façon à ce que les autorités des États membres puissent échanger les informations nécessaires pour empêcher et combattre les infractions terroristes, tout en garantissant le respect intégral du droit à la vie privée et des règles relatives à la protection des données.

→ Cela nécessite notamment de définir les modalités appropriées pour élaborer une stratégie européenne pour l'utilisation des dossiers passagers (données PNR) dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

En ce qui concerne le financement du terrorisme, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a introduit une nouvelle disposition (art. 75 TFUE) qui peut servir de base juridique à la création d'un cadre pour l'adoption de mesures administratives telles que le gel des fonds ou des avoirs financiers qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques, sont en leur possession ou sont détenus par eux.

La Commission examinera aussi s'il est nécessaire d'adopter un texte législatif sur les techniques de recherche les plus appropriées pour enquêter sur les actes terroristes et empêcher ceux-ci.

→ Cette question pourra être abordée dans une proposition législative, que la Commission élaborera en 2011, portant sur un système global d'obtention des preuves en matière pénale, fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle et couvrant tous les types de preuves.

Enfin, il importe aussi, dans ce volet de la stratégie, de veiller à ce que l'action de l'Union relative à la lutte contre le terrorisme soit correctement étayée par des éléments probants et repose sur les meilleures évaluations disponibles en matière de menaces. Ce défi pourra déjà être partiellement relevé grâce à la définition conjointe d'une méthode d'analyse des menaces au niveau européen, basée sur des paramètres communs.

2.4. REACTION

Ce domaine d'action de la stratégie antiterroriste de l'UE couvre des questions telles que la capacité civile de réaction, afin de gérer les effets d'un attentat terroriste, les systèmes d'alerte précoce, la gestion générale des crises et l'aide aux victimes du terrorisme.

2.4.1. Principales réalisations

Le principal élément de la réponse européenne élaborée ces dernières années est le mécanisme de protection civile de l'UE, qui assure une réponse coordonnée à toute crise, notamment aux attaques terroristes, en s'appuyant sur les capacités des États membres. Des mécanismes ont en outre été créés au niveau de l'Union (coordination dans les situations d'urgence et de crise - CCA) et en particulier au niveau de la Commission (système ARGUS), afin d'apporter une réponse coordonnée aux crises. Des exercices ont régulièrement lieu pour mettre ces dispositifs en pratique à tous les niveaux.

Europol joue aussi un rôle important dans la réponse donnée aux incidents terroristes, notamment lorsque ceux-ci ont des effets transfrontaliers: il soutient la coordination de la réaction à ces incidents grâce à ses mécanismes d'échange d'informations.

Les capacités nationales de réaction aux incidents terroristes ont été examinées lors du deuxième cycle d'évaluation par les pairs. Le rapport final de cette initiative a été adopté récemment et il contient un certain nombre de recommandations concrètes d'amélioration, adressées aux États membres. Ces recommandations portent sur les questions structurelles, les communications, l'amélioration de la coopération et la communication avec le public²⁴.

Compte tenu des conséquences considérables qui résulteraient de l'obtention par des terroristes de matières chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires (CBRN), la Commission s'est efforcée depuis 2006 de sécuriser davantage ces substances. La Commission a adopté en juin 2009 une communication et un projet de plan d'action de l'UE dans le domaine CBRN, qui a été approuvé par le Conseil en novembre 2009. Le plan d'action CBRN de l'UE consiste en 130 actions définies dans les secteurs de la prévention, de la détection et de la réaction aux incidents CBRN et il détermine pour les années à venir un calendrier de travail précis pour les États membres et l'UE²⁵. Dans le domaine de la préparation et de la réaction, il s'agit notamment de veiller à ce que les risques CBRN soient pris en compte dans la planification des interventions d'urgence, d'organiser régulièrement des exercices CBRN, de renforcer la mise en œuvre des contre-mesures et d'améliorer les flux d'informations.

Les victimes d'attentats terroristes ont toujours été soutenues par la Commission, qui a notamment financé des activités destinées à améliorer leur situation. Ces cinq dernières années, environ 5 millions d'EUR ont ainsi pu être consacrés au soutien des victimes du terrorisme. La Commission finance aussi un réseau d'associations de victimes du terrorisme. Ce réseau a pour principal objectif de stimuler la coopération transnationale entre les associations de victimes du terrorisme et d'accroître la représentation des intérêts des victimes au niveau de l'Union européenne.

2.4.2. Défis à venir

Une évaluation de l'action de l'UE en matière de protection civile est en cours. Ses résultats alimenteront les nécessaires actions de suivi. La Commission étudie aussi comment l'on pourrait améliorer la coordination et la coopération en vue de faciliter la protection consulaire, notamment pendant les crises, et elle présentera en automne une communication à cette fin.

→ Il conviendra de renforcer davantage le rôle de l'UE dans la gestion des crises et des catastrophes, notamment en développant la capacité de réaction rapide de l'UE sur la base des instruments d'aide humanitaire et de protection civile existants.

L'exécution du plan d'action de l'UE dans le domaine CBRN est une priorité. Les structures destinées à soutenir celle-ci ont été mises en place au début de l'année 2010 et les travaux se poursuivent. La Commission appuiera aussi ce processus en lançant des appels à propositions ciblés dans le cadre du programme financier créé pour lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Le plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm indique qu'une proposition législative créant un instrument global pour la protection des victimes, et notamment les victimes du terrorisme, sera proposée par la Commission en 2011.

²⁴ Doc. n° 8568/10.

²⁵ Doc. n° 15505/1/09.

→ Un nouvel élément important est la clause de solidarité qu'a introduite le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 222). Les dispositions d'application de ce mécanisme obligatoire devront être rapidement établies.

2.5. Questions horizontales

Outre les quatre domaines d'action de la stratégie antiterroriste de 2005, un certain nombre de questions horizontales revêtent une grande importance pour la mise en œuvre de cette stratégie, à savoir le respect des droits fondamentaux, la coopération avec des partenaires extérieurs pour la lutte contre le terrorisme, et le financement.

2.5.1. *Respect des droits fondamentaux*

Le respect des droits fondamentaux et de l'État de droit se trouvent au cœur de l'approche adoptée par l'UE pour lutter contre le terrorisme. Il convient que les mesures visant à combattre ce fléau s'inscrivent toujours dans le respect intégral des droits fondamentaux. L'Union se doit d'être exemplaire à cet égard et sa charte des droits fondamentaux doit demeurer le point de référence de toutes ses politiques. Il s'agit non seulement d'une exigence juridique, mais aussi d'une condition essentielle pour promouvoir la confiance mutuelle entre les autorités nationales et obtenir la confiance du grand public. La Commission s'engage par conséquent à s'assurer que tous les outils utilisés dans la lutte contre le terrorisme respectent entièrement les droits fondamentaux. Il importe en particulier de veiller à ce que les échanges d'informations à des fins antiterroristes demeurent conformes à la charte, notamment en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel, et à la législation européenne en la matière. La Commission prend aussi l'engagement de promouvoir, dans ses politiques, l'intégration et la participation et de ne stigmatiser aucun groupe de personnes.

Dans ce contexte, il est utile de renvoyer à un rapport de la Commission datant de 2009 qui présente une synthèse des réponses des États membres à un questionnaire sur le droit pénal, le droit administratif/procédural et les droits fondamentaux dans la lutte contre le terrorisme²⁶. Il est important de suivre l'évolution de la situation dans les États membres, notamment lorsque des mesures antiterroristes sont contestées devant des tribunaux nationaux, et d'en tirer des conclusions pour l'élaboration d'une politique européenne durable dans ce domaine.

→ Il convient de s'assurer en priorité que la législation et les actions de l'Union dans ce secteur, ainsi que les lois d'application nationales, soient pleinement conformes à la charte des droits fondamentaux.

2.5.2. *Coopération internationale et partenariats avec les pays tiers*

À la suite des événements de septembre 2001, beaucoup d'efforts ont visé à créer les conditions juridiques et politiques nécessaires au renforcement de la coopération avec les partenaires extérieurs de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Des actions ont ainsi été entreprises par le biais d'organisations comme les Nations unies et le G8, tandis que des partenariats étroits étaient tissés avec un certain nombre de pays tiers, en particulier les États-Unis.

²⁶ SEC(2009) 225 du 19 février 2009.

Les Nations unies ont mis au point leur propre stratégie antiterroriste mondiale, qui a été adoptée par l'Assemblée générale en septembre 2006. Des initiatives de lutte contre le terrorisme ont aussi été engagées par le Conseil de l'Europe et l'OSCE. Le G8 est également actif dans ce domaine, notamment par l'intermédiaire de son groupe de Rome/Lyon et du groupe d'action contre le terrorisme.

Des liens existent aussi entre les politiques de sécurité intérieure élaborées dans l'Union européenne et leurs dimensions internationales. Ainsi, le plan d'action CBRN de l'UE se trouve en corrélation avec les efforts déployés au niveau mondial pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive. Des liens très étroits ont aussi été établis entre ce plan d'action et l'initiative internationale de lutte contre le terrorisme nucléaire. Le contrôle des exportations des biens à double usage, introduit par l'Union, contribue en outre sensiblement à limiter l'accès des acteurs étatiques et non étatiques à des matières qui pourraient être utilisées pour produire des armes chimiques, biologiques ou nucléaires. La Commission dirige la manœuvre dans ce secteur.

Les relations avec les États-Unis occupent une place particulière dans la lutte antiterroriste menée par l'UE. L'Union et les États-Unis ont ainsi adopté en 2009 et en 2010 plusieurs déclarations conjointes, portant notamment sur la fermeture du centre de détention de Guantanamo et la coopération future dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, sur l'amélioration de la coopération transatlantique dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité, sur la sécurité aérienne (déclaration de Tolède) et sur la lutte contre le terrorisme (déclaration de 2010). Des accords importants ont également été conclus avec les États-Unis. Ceux-ci comprennent deux accords de coopération avec Europol, un accord de coopération avec Eurojust et un accord sur l'utilisation des dossiers passagers (données PNR). Un accord sur le programme de surveillance du financement du terrorisme (TFTP) a été finalisé récemment. Tous ces textes visent à garantir que les informations nécessaires à la prévention du terrorisme sont accessibles aux autorités répressives conformément aux exigences du droit de l'UE. Des accords sur le transfert des données PNR ont également été signés avec le Canada et l'Australie.

En ce qui concerne les experts aussi, un certain nombre de mesures concrètes a été pris pour améliorer la coopération avec nos partenaires dans la lutte antiterroriste, notamment l'organisation d'un séminaire sur la sécurité des explosifs qui, à la fin 2008, a réuni des experts européens et américains. Depuis lors, d'autres séminaires UE-États-Unis ont été organisés en 2010 sur les explosifs, la protection des infrastructures critiques et la prévention de l'extrémisme violent. Enfin, la coopération entre l'UE et les États-Unis dans la lutte contre le terrorisme prend corps aussi sur le terrain dans plusieurs pays tiers et dans des enceintes internationales comme les Nations unies.

→ Le défi principal consistera à poursuivre l'établissement de canaux et de mécanismes de coopération avec les partenaires extérieurs, en particulier les États-Unis, qui permettront à l'Union de travailler avec ces partenaires de manière plus efficace et plus structurée, tant au niveau stratégique que sur le plan pratique. Une coopération ainsi renforcée devrait se concentrer non seulement sur la sécurité intérieure, mais aussi sur les pays tiers et les régions qui figurent sur la liste des priorités communes pour la lutte contre les menaces terroristes, comme l'Afghanistan, le Pakistan, l'Iraq, le Yémen, la Somalie ou la région du Sahel. Il convient aussi de continuer à associer étroitement les agences de l'UE, notamment Europol et Eurojust, à la coopération avec les partenaires extérieurs, afin d'accroître la plus-value européenne.

Ces efforts devraient tirer parti des recherches menées sur la situation socio-économique de ces pays, pour mettre en lumière les racines possibles de la radicalisation ou du recrutement terroriste ainsi que les capacités de réponse internes. Il importe aussi qu'ils s'appuient sur les droits fondamentaux pour étayer le dialogue avec les partenaires compétents.

2.5.3. *Financement*

Le financement se révèle de plus en plus être un élément important du soutien apporté tant à l'action antiterroriste de l'UE qu'aux efforts engagés à cet effet par les États membres. Pour les actions menées au sein de l'Union, ce financement a été fourni par le programme général «Sécurité et protection des libertés», auquel est intégré le programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité»²⁷. Pour la période 2007-2013, un montant total de 745 millions d'EUR a été octroyé afin d'appuyer les politiques de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Des dizaines de projets visant à soutenir la mise en œuvre de la stratégie antiterroriste de l'Union ont été financés par ces programmes et le nombre de demandes ne cesse d'augmenter.

→ La Commission soumettra des propositions de financement pour l'après 2013 dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel et envisagera la possibilité de créer un fonds pour la sécurité intérieure.

En ce qui concerne les actions extérieures, l'instrument de stabilité a été créé en 2006 pour fournir à l'Union un outil stratégique propre à relever un certain nombre de défis de sécurité au niveau mondial, notamment la lutte contre les réseaux terroristes transnationaux. En 2010, près de 22 millions d'EUR ont été affectés à la coopération en matière de sécurité dans plusieurs régions où la menace terroriste s'est accrue.

3. PERSPECTIVES

L'évaluation des principales réalisations exposées dans la présente communication montre que d'importants efforts devront encore être déployés au cours des années à venir, en particulier dans les domaines de la prévention du terrorisme et de la protection de la population européenne contre d'éventuels attentats et leurs conséquences. C'est sur ces secteurs que l'action de l'Union doit se concentrer et la Commission approfondira son examen des défis recensés ici dans le cadre, plus vaste, de la stratégie pour la sécurité intérieure, qui fait l'objet d'une communication en cours d'élaboration.

La stratégie antiterroriste de 2005 a démontré tout son intérêt en rassemblant une large gamme d'actions et d'instruments qui ont contribué, de manière significative, à lutter contre le terrorisme au niveau européen et en stimulant leur mise en œuvre. L'utilité de cette stratégie globale est d'avoir permis à l'Union d'élaborer une politique plus systématique et moins dépendante des incidents. Le programme de Stockholm a récemment confirmé la pertinence d'une telle stratégie. Comme l'indique cependant le plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, le nouveau cadre institutionnel offre à l'Union une occasion unique de renforcer l'interaction entre ses différents instruments de lutte contre le terrorisme et entre les dimensions intérieure et extérieure. Même si la validité de la stratégie et de ses principales modalités ne sont nullement mises en cause, le temps est venu de franchir un cap et

²⁷ JO L 58 du 24.2.2007, p. 1.

d'examiner la manière dont elle est appliquée au niveau national ainsi que d'étudier comment l'on peut garantir qu'elle demeure actuelle et conforme à l'évolution la plus récente dans ce domaine. Il convient à cet égard de prendre particulièrement en considération la nouvelle structure institutionnelle créée en vertu du traité de Lisbonne.

Afin d'étayer ces travaux, la Commission lancera une étude destinée à évaluer plus en détail les politiques et priorités actuelles. Les résultats de cette étude devraient être disponibles avant l'évaluation à mi-parcours du programme de Stockholm. Il importe en effet de soutenir tous les acteurs clés au niveau de l'UE – Conseil, Parlement, Commission – en définissant une vision et une perception communes des priorités futures de la lutte antiterroriste.
