



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 19 mai 2008 (28.05)
(OR. en)**

9417/08

LIMITE

**JAI 243
ECOFIN 179
TRANS 149
RELEX 311
ECO 58
PESC 565
COTER 30
COSDP 385
PROCIV 65
ENER 144
ATO 41
DATAPROTECT 25
TELECOM 71**

NOTE

du: Coordinateur de la lutte contre le terrorisme
au: Coreper/Conseil/Conseil européen

Objet: Mise en œuvre de la stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme
 - les priorités des actions futures

Introduction

Le 14 décembre 2007, le Conseil européen a salué les suggestions faites par le coordinateur pour l'UE de la lutte contre le terrorisme (ci-après dénommé "le coordinateur") dans le but de renforcer la mise en œuvre de la stratégie visant à lutter contre le terrorisme¹ et a demandé que les travaux dans ce domaine se poursuivent à un rythme soutenu.

Le présent rapport fait état des progrès accomplis au cours des derniers mois.

¹ doc. 15448/07.

1. Partage d'informations

1.1. Structure de travail au sein du Conseil

Le coordinateur se félicite que le Coreper ait récemment été invité à reconvoquer le groupe ad hoc sur l'échange d'informations¹, dans le but principal de traiter des questions liées à la mise en œuvre concrète de la décision-cadre du Conseil relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres² et de la décision du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontière³ ("décision de Prüm").

Ceci devrait constituer la première étape vers la mise en place d'un véritable groupe de travail à part entière sur l'échange d'informations, qui représente une nécessité absolue pour permettre et assurer la coordination des différentes questions liées à l'échange d'informations, ainsi que l'élaboration d'une politique à long terme de l'UE sur l'échange d'informations. Il semble que l'importance de ce groupe de travail unique ait été reconnue et qu'il en sera tenu compte dans le cadre des travaux préparatoires à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

1.2. Transmission systématique d'informations à Europol et Eurojust

La décision 2005/671/JAI du 20 septembre 2005 prévoit la transmission systématique d'informations à Europol et à Eurojust. Les deux agences ont fait rapport au coordinateur en mai 2008 sur la mise en œuvre de cet instrument.

¹ doc. 9208/08.

² JO L 386 du 29.12.2006, p. 89.

³ doc. 11896/07.

Europol a mis au point une méthode permettant d'évaluer et d'améliorer la transmission d'informations sur le terrorisme, qui repose sur la comparaison entre, d'une part, les contributions reçues des unités nationales et, d'autre part, les informations collectées par le personnel d'Europol à partir de sources ouvertes¹. Au cours du premier trimestre 2008, par exemple, Europol a reçu 50 contributions sur le terrorisme (pour le système d'information Europol et le fichier de travail à des fins d'analyse) de la part des unités nationales. Le personnel d'Europol est parvenu à la conclusion que, sur la seule base des sources ouvertes, au moins 6 autres cas auraient dû être portés à la connaissance d'Europol durant la période considérée. Les contacts qui ont eu lieu par la suite entre Europol et les unités nationales ont permis la transmission d'informations pour 3 de ces 6 cas. Dans l'un des cas, l'unité nationale a refusé de transmettre des informations (au motif que le cas en question relevait exclusivement du renseignement). En ce qui concerne les deux autres cas, les autorités nationales n'ont pas répondu. Il est donc nécessaire que certains États membres poursuivent leurs efforts afin d'assurer une transmission adéquate des informations à Europol.

Eurojust a procédé à une évaluation détaillée sur la base des informations fournies par ses membres nationaux². Aux yeux du coordinateur, cette évaluation révèle que la mise en œuvre au niveau national est plutôt limitée³. Le rapport présente également les mesures qui doivent être prises en interne pour traiter l'ensemble des informations transmises par les autorités nationales. Il est nécessaire que les autorités nationales utilisent des connections sécurisées et les formulaires-types disponibles de manière à augmenter la capacité de traitement des informations par Eurojust. En mettant rapidement en œuvre les mesures énumérées dans le rapport, Eurojust augmentera encore la valeur ajoutée que représente le traitement des informations transmises par les autorités nationales. Cette valeur ajoutée et l'aide ainsi apportées par Eurojust accroîtront à leur tour l'intérêt que les autorités nationales portent à la transmission des informations⁴. Le coordinateur se félicite de l'action concrète entreprise au cours des derniers mois par l'équipe de lutte contre le terrorisme d'Eurojust en matière de partage d'informations, y compris la contribution d'Eurojust au rapport TE-SAT et l'organisation d'une rencontre tactique avec les autorités nationales en vue d'un échange d'expériences.

¹ doc. 9612/08 RESTREINT UE.

² doc. 9553/08 RESTREINT UE.

³ Alors que 18 membres nationaux considèrent que la décision 2005/671/JAI a été mise en œuvre dans leur État membre, 11 seulement ont fait savoir que les procédures avaient été mises en place au niveau national afin de sélectionner et transmettre à Eurojust des informations sur le terrorisme. Or, il est difficile d'envisager comment la décision 2005/671/JAI pourrait être mise en œuvre sans l'instauration des procédures adéquates.

⁴ Ces questions relatives à la transmission d'informations à Eurojust et à leur traitement par l'agence figurent actuellement au nombre des principaux points examinés dans le cadre des négociations en vue d'une décision sur le renforcement d'Eurojust. Les discussions montrent qu'il est nécessaire de transmettre les informations de manière systématique, ce qui suppose la mise en place de procédures adéquates au niveau national, et que des mesures techniques doivent être adoptées pour garantir une transmission structurée de ces informations (cf. doc. 9114/08 COPEN 88 EUROJUST 43 EJM 36).

Le coordinateur salue également l'organisation conjointe, par Eurojust et Europol le 18 avril 2008, d'une réunion opérationnelle avec les autorités américaines dans le but d'échanger des informations sur le retour des Djihadistes.

Eurojust et Europol seront invités à faire de nouveau le point sur cette question en novembre 2008. La nouvelle évaluation devrait comporter une analyse de la pertinence du champ d'application défini dans la décision 2005/671/JAI.

1.3. Coopération entre Europol et Eurojust

Comme indiqué dans le document de réflexion établi par le coordinateur en décembre 2007, la question de la transmission systématique des informations à Europol et Eurojust soulève la question de l'interaction entre les deux agences. Il est urgent de créer des liens structurels entre ces deux agences, qui font partie du même continuum dans la coordination des enquêtes pénales¹. Le Conseil a décidé de ne pas modifier le cadre juridique actuel applicable à la coopération entre Europol et Eurojust afin d'éviter tout retard dans la mise au point de la décision sur Europol. Toutefois, les débats menés ont confirmé la nécessité d'améliorer la situation. Le coordinateur se félicite de la proposition visant à demander instamment à Europol et Eurojust d'adapter leur accord de coopération. Cette révision de l'accord de coopération devrait notamment avoir pour objectif de renforcer la part prise par Eurojust dans les fichiers de travail d'Europol. L'accord de coopération ne peut toutefois aller au-delà de ce qui est possible dans les limites du cadre juridique des deux agences: à moyen terme, il sera donc nécessaire de procéder à l'adaptation de ces cadres.

1.4. Échange d'informations liées à Internet

Le projet "Check the web" mis en œuvre par Europol découle naturellement de la nécessité de mettre en commun les ressources et d'éviter tout double emploi en ce qui concerne la surveillance des sites Internet faisant l'apologie du terrorisme islamique extrémiste. Le projet évolue comme prévu, même si six États membres n'ont pas encore activé leur compte.

¹ Cette nécessité ressort également du projet de décision sur le renforcement d'Eurojust, proposé par 14 États membres en janvier 2008 (doc. 5037/08 COPEN 1 EUROJUST 1 EJM 1, voir article 9 *bis*, paragraphe 1), point c), article 12, paragraphe 5), point d) et article 26, paragraphe 1 *bis*, qui ont été insérés dans la proposition).

Les États membres devraient réfléchir à la meilleure localisation de leur compte: les centraliser auprès de l'unité nationale Europol pourrait empêcher les véritables experts de se sentir directement parties prenantes dans le projet et par conséquent les empêcher d'y avoir recours et de contribuer à son développement.

Le projet entre maintenant dans une phase décisive: il est essentiel de mettre suffisamment d'informations à disposition afin d'attirer les autorités nationales et celles des États tiers coopérant avec Europol et de les persuader de transmettre davantage d'informations. Europol élabore actuellement la phase 2, qui sera lancée dès que possible.

1.5. Échange d'informations au niveau national

À l'invitation du gouvernement espagnol, les responsables des États membres disposant d'un organe central chargé de coordonner l'échange et l'analyse d'informations sur le terrorisme se sont réunis à Madrid le 9 avril pour explorer les possibilités de développement d'une coopération réciproque. La réunion a montré l'utilité d'organiser de manière plus régulière et plus systématique des réunions des experts de ces organes centraux afin d'échanger des analyses stratégiques sur des sujets tels que la radicalisation ou le rôle d'Internet, d'échanger les bonnes pratiques en matière d'intégration des informations provenant de sources multiples (renseignement, données policières, douanières et judiciaires, sources ouvertes, etc.) et d'organiser des formations en commun.

1.6. Échange d'informations avec les États-Unis

Le Groupe de contact à haut niveau sur la protection et le partage des données a recensé 12 principes communs relatifs à la protection des données (la question des recours restant en suspens), qu'il présentera dans le cadre d'un rapport lors du sommet UE-États-Unis de juin 2008. Ce rapport recensera également les différents supports permettant d'appliquer ces principes (accords ou instruments moins contraignants, comme les déclarations politiques par exemple). Il reviendra aux décideurs politiques des deux côtés de l'Atlantique de se prononcer sur la solution à privilégier. Il y a lieu de rappeler que l'exercice a été lancé dans le but d'intensifier l'échange d'informations en matière de répression entre l'UE et les États-Unis, ce qui suppose de fait un solide régime de protection des données à caractère personnel. Il semble qu'un accord juridiquement contraignant entre l'UE et les États-Unis (à négocier sur la base du traité de Lisbonne) offrirait les meilleures garanties en termes de protection des données et d'intensification durable de l'échange de données en matière de répression.

2. Radicalisation

La protection des citoyens et des infrastructures critiques, les enquêtes et la poursuite de terroristes ainsi que les mesures tendant à limiter l'impact d'attaques terroristes sont autant d'éléments indispensables de la stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme. Les politiques et mesures adoptées par l'UE dans ces domaines portent sur les conséquences à court terme du fléau que constitue le terrorisme. À long terme, toutefois, tous les efforts entrepris pour réduire ou éliminer en fin de compte la menace terroriste doivent s'attaquer aux circonstances qui poussent des individus à recourir au terrorisme pour atteindre leurs objectifs politiques. En adoptant, en décembre 2005, la stratégie visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, l'UE a réalisé un excellent départ; elle doit maintenant intensifier ses efforts sur le plan de la coopération dans ce domaine. Le coordinateur travaillera de concert avec la prochaine présidence française pour atteindre cet objectif.

Tout en reconnaissant que l'Europe a été confrontée à différents types de terrorisme, les États membres sont explicitement convenus que les actes terroristes perpétrés par Al-Qaïda et les extrémistes de sa mouvance représentent actuellement la principale menace à laquelle l'Union doit faire face. Les mesures préventives de l'Union européenne doivent donc inévitablement avoir pour objectif premier la lutte contre l'idéologie d'Al-Qaïda et la prise en compte des circonstances qui la rendent séduisante aux yeux de certains. Dans le même temps, l'UE et ses États membres doivent continuer de rejeter toute stigmatisation de l'Islam et admettre que leur seule chance de succès passe par la participation des musulmans à leurs efforts de lutte contre le terrorisme.

Le 5 mars, le coordinateur a organisé une rencontre informelle avec un certain nombre de fonctionnaires de haut niveau des États membres chargés de la coordination des politiques nationales de lutte contre le terrorisme. Ils sont convenus de la nécessité pour l'Union de renforcer son action dans le domaine de la prévention. Cinq États membres ont proposé de présenter des idées supplémentaires pour faire progresser la mise en œuvre de la stratégie visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement. L'Espagne soumettra des propositions pour lutter contre la radicalisation au moyen d'un meilleur dialogue avec les courants religieux, en particulier dans le cadre de la formation des dignitaires religieux. La Suède proposera des idées nouvelles sur la coopération dans le domaine de la police de proximité. Le Royaume-Uni fera partager son point de vue sur les moyens de lutter contre la propagande terroriste. En s'appuyant sur son projet "Check the Web", l'Allemagne examinera comment prévenir la radicalisation sur Internet, tandis que les Pays-Bas recenseront les bonnes pratiques caractérisant le rôle joué par les autorités locales dans la lutte contre le terrorisme. Le cas échéant, les propositions comporteront des suggestions d'utilisation de fonds de l'UE (notamment les fonds communautaires disponibles dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité). Le coordinateur attend avec intérêt la transmission de ces propositions, qu'il examinera avec la présidence et la Commission européenne.

La Commission européenne a annoncé qu'elle présenterait une nouvelle communication sur la radicalisation et le recrutement de terroristes. Le coordinateur invite la Commission à publier cette communication le plus tôt possible afin d'insuffler un nouvel élan aux efforts conjoints de l'Union pour prévenir le terrorisme. La communication de la Commission pourrait servir de base aux prochains travaux sur la radicalisation et le recrutement qui seront menés sous la présidence française.

Dans le domaine de la prévention, l'Union européenne a mis au point une stratégie visant à prévenir la radicalisation et le recrutement au moyen de communications efficaces et cohérentes sur ses valeurs et ses actions, diffusées dans les médias ("stratégie de communication aux médias"). En novembre 2007, le coordinateur a établi un rapport sur la mise en œuvre de cette stratégie dans l'ensemble de l'Union et de ses États membres. Au cours du premier semestre de 2008, de nouvelles initiatives ont été prises pour associer les experts aux efforts déployés par l'UE pour communiquer de manière aussi cohérente et efficace que possible au sujet des politiques ayant une incidence sur les processus de radicalisation. Le Groupe "Information" de l'UE, spécialement créé à cet effet, est invité à examiner de près cette question au cours du deuxième semestre de 2008 et au-delà. Les États membres et la Commission européenne doivent recourir autant que possible à la stratégie aux fins de leur communication externe dans les domaines concernés. Le coordinateur présentera un nouveau rapport de mise en œuvre au Conseil à l'automne 2008 et se réjouit à la perspective de travailler avec les présidences française et tchèque pour poursuivre la mise en œuvre de la stratégie de communication aux médias.

Deux idées concrètes ont été lancées pour améliorer la communication sur des thèmes intéressants, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de communication aux médias: premièrement le Secrétariat général du Conseil a l'intention de recruter l'année prochaine un fonctionnaire arabophone pour son service de presse; deuxièmement, une page web commune consacrée à la lutte contre le terrorisme, va être créée qui comprendra des liens avec les pages utiles de la Commission, du Parlement européen et du Conseil.

Le **premier forum annuel** de l'Alliance des civilisations (Madrid, janvier 2008), auquel ont participé la présidence de l'UE, le SG/HR, M. Solana, Mme Ferrero-Waldner, membre de la Commission, et le coordinateur, a rempli son double objectif – préserver un engagement réel (sans se contenter de faire des déclarations) et lancer des projets axés sur les résultats, en insistant tout particulièrement sur les médias dans un premier temps.

L'Alliance des civilisations a invité les organisations internationales et les organismes régionaux à mettre au point une "Charte de partenariat avec l'Alliance". Cinq agences et organisations multilatérales ont signé ou sont sur le point de signer des *accords de partenariats* avec l'Alliance, qui consacreront leur engagement politique (l'UNESCO, la Ligue des États arabes, l'Organisation islamique pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation de la Ligue arabe pour l'éducation, la culture et la science, Cités et Gouvernements Locaux Unis et le Conseil de l'Europe). M. Sampaio s'est rendu à Bruxelles à deux reprises: en novembre dernier, lorsqu'il a rencontré le Groupe CONUN, et les 8 et 9 avril, lorsqu'il a présenté son rapport au COPS et rencontré les représentants des institutions de l'UE (le SG/HR, le coordinateur, M. Barroso, président de la Commission, Mme Ferrero-Waldner, membre de la Commission, et le président du Parlement européen).

À la suite de la réunion de M. Sampaio avec le COPS, le 8 avril, et d'une discussion du Groupe CONUN le 16 avril, il a été confirmé qu'un plan d'action de l'UE et de l'Alliance des civilisations serait examiné au niveau du Conseil sur la base des travaux de la Commission européenne et du Secrétariat du Conseil. Un partenariat informel sera mis en place par le biais d'un échange de lettres contenant un plan d'action, afin de manifester le soutien de l'UE à l'Alliance des civilisations.

Le programme de l'UE converge déjà avec celui de l'Alliance des civilisations. Créer un lien avec les nombreux travaux menés par l'UE dans les domaines couverts par l'Alliance permettra aux deux organisations de se renforcer mutuellement. En travaillant avec l'Alliance, l'UE aura toujours à cœur la promotion de ses principes fondamentaux, à savoir la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'État de droit.

3. Assistance technique

Le Groupe "Terrorisme" a procédé à une évaluation de la coopération en matière d'assistance technique avec le Maroc et l'Algérie. Il est parvenu à la conclusion qu'il était nécessaire de recentrer l'approche sur un nombre limité de priorités à définir d'un commun accord en vue d'améliorer la mise en œuvre et le suivi. Cette nouvelle approche a été présentée aux partenaires marocains et algériens lors de deux réunions distinctes, qui ont permis d'aboutir à un accord pour une nouvelle phase de coopération sur cette base.

Il ressort de l'évaluation de la menace terroriste pesant sur la sécurité de l'Union que les ressources de l'Union et des États membres devraient être ciblées davantage sur deux régions: le Pakistan, d'une part, l'Afrique du Nord et subsaharienne/le Sahel, d'autre part.

Pakistan

La situation au Pakistan revêt toujours une importance considérable dans la lutte mondiale contre le terrorisme. Des éléments d'Al-Qaida restent actifs dans les zones frontalières de l'ouest du Pakistan, et les extrémistes européens et pakistanais continuent à entretenir des contacts. L'assistance fournie par l'UE en matière de lutte contre le terrorisme au gouvernement du Pakistan nouvellement élu contribue non seulement à la stabilité d'une région explosive, mais renforce également la sécurité interne de l'Europe. Le Pakistan reçoit déjà une aide très importante des États-unis et d'autres donateurs pour lutter contre le terrorisme. La Commission ne fournit pas d'assistance au Pakistan en matière de lutte contre le terrorisme, mais ses programmes dans d'autres domaines permettent de s'attaquer à certaines des conditions propices à la diffusion du terrorisme.

L'UE pourrait compléter utilement les efforts de la Commission et d'autres donateurs. Il conviendrait d'examiner en priorité, dans le cadre du nouvel instrument de stabilité, les possibilités de financement de projets visant à la prévention du terrorisme au Pakistan et dans la région plus vaste de l'Asie du Sud. L'Union européenne doit également réfléchir aux manières permettant d'assurer la mise en place de synergies nouvelles entre ses programmes d'assistance et le renforcement de la sécurité intérieure du Pakistan.

Sahel

La région du Nord de l'Afrique demeurera une priorité de l'Union européenne avec l'objectif de renforcer et d'améliorer la coopération en matière de lutte contre le terrorisme avec nos partenaires. Il conviendra désormais d'y ajouter la région du Sahel en raison de l'existence d'une menace croissante et des liens évidents avec les groupes terroristes opérant dans le Nord de l'Afrique et diverses formes de trafic, par exemple dans le domaine des stupéfiants et des armes. Une initiative de l'Union européenne dans la région du Sahel devient urgente pour tenter d'endiguer un phénomène qui risque de s'étendre rapidement. Une telle action pourrait notamment viser à apporter un soutien aux pays concernés dans la mise en œuvre des conventions et résolutions des Nations unies. À cet effet, le coordinateur envisage, en étroite coopération avec la future présidence française et la Commission, d'explorer toutes les possibilités pour une telle action en ayant recours aux différents instruments financiers disponibles tels que l'Instrument de stabilité, le budget PESC ou encore l'assistance au développement. Pour étudier ces options, des premiers contacts ont

récemment été pris par le coordinateur avec la DG Développement de la Commission, ainsi qu'avec la DG Relations extérieures qui examine avec des experts des États membres un programme éventuel qui porterait sur l'Afrique du Nord et le Sahel dans le cadre de l'instrument de stabilité. L'Union européenne pourrait envisager d'apporter un soutien à l'initiative du président du Mali concernant l'organisation d'une conférence régionale sur la sécurité et le développement.

4. Mise en œuvre

Il est préoccupant de constater que peu de progrès ont été accomplis ces six derniers mois dans la mise en œuvre des instruments évoqués par le coordinateur dans son rapport de novembre 2007 (voir le tableau figurant dans le doc. 9416/08 ADD 1).

Il est, par ailleurs, de la première importance que le Conseil puisse adopter, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, un certain nombre d'instruments utiles à la lutte contre le terrorisme, à l'égard desquels des réserves parlementaires ont été émises. À défaut, la nécessité de les adopter selon les nouvelles procédures législatives conduirait à des retards significatifs.

Parmi ces instruments figurent notamment:

- le projet de décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales,
- le projet de décision relative à l'approfondissement de la coopération transfrontière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontière,
- le projet de décision concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des États membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière,
- le projet de décision relative à l'amélioration de la coopération entre les unités spéciales d'intervention des États membres de l'Union européenne dans les situations de crise,
- le projet de décision portant création de l'Office européen de police (EUROPOL),
- le projet de décision-cadre concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie,
- le projet de décision-cadre relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

5. Conclusions

Au cours des derniers mois, des progrès significatifs ont été accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme, notamment avec la modification de la décision-cadre de 2002 sur la définition du terrorisme, le projet de directive sur la protection des infrastructures critiques, l'adoption du plan d'action sur les explosifs et la création de l'équipe spéciale sur la menace NRBC.

La perspective de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} janvier 2009 ayant pour effet de ralentir l'activité législative dans le domaine pénal, le deuxième semestre 2008 pourrait être mis à profit pour accélérer la mise en œuvre de la stratégie de l'Union en matière de radicalisation et de recrutement et mobiliser les ressources des États membres, de la Communauté et de l'Union sur des projets d'assistance technique autour des deux priorités géographiques suggérées dans le présent rapport.
