



Bruxelles, le 2 décembre 2014
(OR. en)

15715/2/14
REV 2

LIMITE

JAI 902
PESC 1201
COSI 117
COPS 308
ENFOPOL 373
COTER 82
SIRIS 79
FRONT 242
EUROJUST 213

NOTE

Origine:	Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme
Destinataire:	Conseil
Objet:	Combattants étrangers et combattants de retour au pays: document de réflexion

Le document 16002/1/14 REV 1 comporte une évaluation du degré de mise en œuvre des mesures que le Conseil "Justice et affaires intérieures" a arrêtées lors de sa session des 9 et 10 octobre 2014. En outre, dans ce document, les ministres sont invités à donner des orientations politiques dans deux domaines spécifiques: la réponse judiciaire à apporter au phénomène des combattants étrangers et les nouvelles améliorations à apporter à l'échange d'informations à leur sujet.

La réponse judiciaire

Si la réponse judiciaire apportée au phénomène des combattants étrangers s'est améliorée, elle ne reflète pas l'ampleur du problème (environ 10 condamnations pour environ 3 000 citoyens ou résidents de l'UE concernés par ce phénomène). Trois questions sont particulièrement épineuses et nécessitent des orientations politiques:

1) Le cadre juridique

Le 24 septembre 2014, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 2178, qui demande aux États membres des Nations unies qu'ils incriminent les voyages effectués à l'étranger à des fins terroristes ainsi que le financement de tels voyages et l'aide apportée à leur réalisation. Plusieurs États membres avaient déjà actualisé leurs cadres juridiques avant l'adoption de la résolution du CSNU pour mieux s'attaquer au problème des combattants étrangers; d'autres sont en train de le faire ou l'envisagent.

En octobre 2014, le Conseil a invité la Commission, notamment à la lumière de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, à poursuivre l'examen de l'efficacité des réponses apportées en vertu de la décision-cadre et à étudier, sur la base du rapport de mise en œuvre adopté en septembre 2014, du rapport d'Eurojust et de toute autre information pertinente, de quelle manière d'éventuelles carences pourraient être palliées.

Lors d'un débat que le Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CATS) a tenu en se fondant sur un document établi par le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme¹, les États membres ont fait part de leur réticence à actualiser la décision-cadre, mettant en doute la nécessité de le faire et insistant sur l'urgence de mettre en œuvre la résolution 2178 du CSNU, ce qu'il serait possible de réaliser plus rapidement au niveau national.

Les raisons ci-dessous plaident en faveur de l'actualisation de la décision-cadre, comme cela a déjà été fait en 2008, lorsque la situation internationale avait évolué à un point tel que la décision-cadre de 2002 n'était plus adaptée. Sans actualisation, la décision-cadre ne serait plus la référence pour procéder à l'incrimination minimale requise du terrorisme dans l'ensemble de l'UE. L'harmonisation de l'incrimination des infractions liées aux combattants étrangers dans l'ensemble de l'UE permettrait de disposer d'un cadre juridique commun, qui constituerait un point de référence important pour les agences de l'UE et faciliterait la coopération transfrontière. Sans normes minimales communes, les différences en matière d'incrimination risquent d'engendrer des disparités dans les poursuites pénales. L'actualisation et l'harmonisation permettraient d'adresser un message politique fort aux pays tiers et pourraient leur servir de modèle à suivre.

¹ Document 14188/14.

Les travaux en vue de l'actualisation de la décision-cadre seraient déjà bénéfiques en soi, car ils s'accompagneraient d'un débat d'orientation stratégique sur les différentes approches en matière de politique pénale à l'égard des combattants étrangers. La Cour de justice de l'Union européenne pourrait exercer son contrôle juridictionnel. L'actualisation de la décision-cadre de l'UE viendrait s'ajouter et interviendrait parallèlement aux mesures nationales que les États membres prennent déjà eu égard à la résolution 2178 du CSNU, de telle sorte qu'il serait satisfait à la nécessité d'agir d'urgence. Faute d'être actualisée, la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme², telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI³, risque d'être dépassée par l'évolution de la situation juridique aux niveaux tant mondial que national.

Dans son rapport⁴, Eurojust relève que, au plan national, un certain nombre d'États membres ont déjà constaté qu'il était nécessaire, pour faire face à la menace que représentent les combattants étrangers, d'élargir la liste des infractions terroristes au-delà de celles incluses dans la décision-cadre, et que l'absence tant d'une approche commune en matière de justice pénale que de normes minimales communes au niveau de l'UE risque d'engendrer des disparités dans les poursuites pénales. Dans son rapport, Eurojust indique en outre que la décision-cadre ne couvre pas les types de comportements liés au voyage de combattants étrangers que la résolution 2178 (2014) du CSNU demande aux États membres d'incriminer. Eurojust recommande qu'une réflexion soit menée sur une révision du cadre juridique de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme afin de faire face à l'évolution de la menace posée par les combattants étrangers et de se doter d'un cadre de référence commun pour les enquêtes et les poursuites. Il précise que l'adaptation des normes minimales de l'UE permettrait d'adresser un message politique fort, de trouver un dénominateur minimum commun pour faire face au phénomène des combattants étrangers et, enfin, de comparer de manière approfondie les expériences respectives et de prendre en connaissance de cause des décisions sur la voie à suivre. Eurojust se félicite qu'un débat ait lieu au niveau de l'UE au sujet de l'efficacité de l'action sur le plan de la justice pénale et est disposée à apporter à nouveau son aide en organisant une réunion stratégique.

Compte tenu de tous ces éléments, le Conseil est invité à exprimer son point de vue sur la voie à suivre.

² JO L 164 du 22.6.2002, p. 3.

³ JO L 330 du 9.12.2008, p. 21.

⁴ Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, Updated Report, November 2014, Eurojust restricted (*Combattants étrangers: point de vue d'Eurojust sur le phénomène et réponse de la justice pénale, rapport actualisé, novembre 2014, Restreint Eurojust*)

2) L'assistance juridique internationale et l'échange de bonnes pratiques en matière d'obtention de preuves

Comme le souligne également Eurojust dans son rapport, la collecte et l'utilisation de preuves concernant les combattants étrangers posent des problèmes pratiques et juridiques: il est difficile d'obtenir des témoignages en provenance des champs de bataille en Syrie et en Iraq, la collecte et l'utilisation de données fondées sur Internet posent de multiples problèmes, une assistance juridique transfrontière est souvent nécessaire pour accéder à des éléments de preuve (les combattants étrangers transitent par d'autres pays, les fournisseurs d'accès Internet peuvent se trouver à l'étranger). Dans son rapport, Eurojust indique qu'il serait utile d'assurer une coordination au niveau de l'UE pour faire face aux problèmes juridiques que posent l'obtention et la recevabilité des preuves électroniques dans les affaires de terrorisme. Eurojust recommande que les autorités judiciaires nationales échangent leurs expériences et rassemblent les meilleures pratiques en matière de collecte de données fondées sur Internet.

Par ailleurs, Eurojust souligne dans son rapport qu'il est nécessaire d'intensifier la coopération judiciaire internationale concernant les combattants étrangers. Si Eurojust a renforcé sa coopération avec les Balkans occidentaux, la Turquie, les États-Unis et les partenaires Schengen, aucune coopération systématique n'a été mise en place avec les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Dans les pays de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, Europol a uniquement été chargée de travailler avec le Maroc, la Turquie et les Émirats arabes unis. Le Collège européen de police (CEPOL) organise actuellement des programmes de formation pour les Balkans, mais pas encore pour les pays de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

Faudrait-il inviter la Commission à approfondir les travaux qu'elle mène sur les difficultés à obtenir des éléments de preuve concernant les combattants étrangers et demander à Eurojust d'organiser des réunions stratégiques/tactiques?

Faudrait-il charger les groupes de réfléchir à la manière dont les agences de l'UE pourraient être utilisées de façon plus stratégique en coopération avec les pays tiers, en particulier ceux d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient?

3) Les programmes de désengagement et de réhabilitation dans le cadre de procédures judiciaires

Les systèmes judiciaires des États membres doivent faire face à une autre difficulté en ce qui concerne les combattants étrangers, à savoir la nécessité de programmes de désengagement et de réhabilitation, en remplacement de poursuites pénales, comme condition d'une mise en liberté à la suite d'un placement en détention provisoire, en remplacement d'une peine d'emprisonnement (par exemple, comme condition d'une condamnation avec sursis, ce qui évite en outre le risque d'un renforcement de la radicalisation des combattants étrangers dans les prisons ainsi que la radicalisation d'autres prisonniers par les combattants étrangers de retour au pays, les anciens combattants ayant contribué à la radicalisation dans les prisons), pendant la durée d'incarcération des combattants étrangers condamnés ou dans le cas d'une libération anticipée. Un certain nombre d'États ont déjà commencé à élaborer de telles mesures dans le cadre judiciaire ou sont en train de le faire. Des approches interdisciplinaires et interinstitutionnelles sont utiles à cet égard.

Faudrait-il demander à la Commission d'étudier quelle serait la meilleure manière de mettre en place de tels programmes de réhabilitation judiciaire et de désengagement, de faciliter l'échange des meilleures pratiques et d'envisager de soutenir de tels projets, en s'appuyant sur l'expérience du Centre d'excellence RSR et d'Eurojust?

Échange d'informations

D'importants efforts ont été consentis pour améliorer et développer au maximum l'échange d'informations sur les combattants étrangers, comme il ressort de l'annexe au présent document concernant une meilleure utilisation du SIS, de la base de données d'Interpol sur les documents de voyage perdus ou volés et du point de contact d'Europol, ainsi que les échanges sur une PNR de l'UE, le recours aux renseignements préalables sur les passagers (RPV) et aux unités nationales de renseignements passagers (PIU) et l'échange de données entre Europol et Frontex.

Toutefois, il reste beaucoup à faire. Il y a lieu d'examiner et de mettre en œuvre les mesures suivantes:

1) Les États membres fournissent de plus en plus d'informations au **point de contact VOYAGEURS d'Europol**, mais le nombre de cas signalés à Europol continue d'être en-deçà de ce à quoi on pourrait s'attendre compte tenu du nombre estimé de combattants étrangers dont les États membres déclarent avoir connaissance; les services répressifs des États membres sont par conséquent invités à fournir des informations pertinentes à Europol de manière plus systématique; les États membres sont également invités à réfléchir à la valeur ajoutée qu'apporterait l'association de partenaires internationaux, tels que le service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis et Interpol, ainsi qu'Eurojust. Afin d'améliorer le transfert d'informations à Europol ainsi que d'intensifier les contacts opérationnels directs entre leurs unités respectives de lutte contre le terrorisme, les États membres sont en outre invités à rejoindre les structures de coopération qui sont créées à l'initiative de la direction d'Europol en vue de mieux répondre au phénomène des combattants étrangers. En outre, étant donné que le manque d'informations transmises à Europol est en partie dû au fait que les services de sécurité n'ont pas coutume de faire part des informations dont ils disposent à Europol, les États membres devraient étudier, avec Europol, qui mène actuellement une étude de faisabilité à cet égard, les possibilités de recourir à la technologie Ma3tch, utilisée à l'heure actuelle par le réseau UE de cellules de renseignement financier (FIU.net)⁵ dans la lutte contre le terrorisme comme moyen d'assurer une analyse des données répartie et intégrée et une collaboration qui relie virtuellement des sources d'informations classifiées locales à l'aide d'un système informatique décentralisé; il serait ainsi possible de recenser en temps réel les informations dont il faut avoir connaissance sans que des informations soient transmises à Europol.

2) **Interpol** fournit à ses États membres des bases de données qui permettent la diffusion (ciblée) d'informations sur des personnes recherchées, y compris des combattants étrangers; il s'agit là d'un outil très utile et véritablement unique pour l'échange d'informations relatives aux combattants étrangers entre les États membres et des partenaires internationaux essentiels, comme les États-Unis et la Turquie; afin de tirer pleinement parti de ces bases de données, des experts devraient étudier et proposer des méthodes visant à harmoniser les pratiques nationales pour l'intégration des informations nationales sur les combattants étrangers de manière à ce que les pays tiers concernés puissent mieux les exploiter, mais également à ce que leur diffusion soit limitée aux partenaires concernés.

⁵ Concernant la technologie Ma3tch, voir Udo Kroon, DSI FIU.Net, ministère de la sécurité et de la justice, Pays-Bas, udo.kroon@fiu.net, "Ma3tch: Privacy AND Knowledge 'Dynamic Networked Collective Intelligence'", 2013 IEEE International Conference on Big Data.

3) Eurojust cherche à encourager l'échange des meilleures pratiques et des expériences en ce qui concerne les combattants étrangers et les combattants de retour au pays et, ainsi, à améliorer les enquêtes et les poursuites dans le cadre d'affaires liées aux combattants étrangers. Eurojust continue à collecter et à analyser les décisions judiciaires prises à l'encontre d'aspirants combattants étrangers et de combattants de retour au pays. L'analyse de la pratique jurisprudentielle est destinée à contribuer à permettre une meilleure compréhension du phénomène et de ses spécificités et à étudier certaines questions récurrentes ainsi que des particularités intéressantes du phénomène des combattants étrangers et des mesures prises au niveau national sur le plan pénal. Les États membres devraient être encouragés à exploiter au mieux les possibilités d'échange d'informations avec Eurojust sur les poursuites et condamnations, comme indiqué dans la décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes.

Les ministres sont-ils d'accord avec la voie à suivre telle qu'elle est présentée?
