CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19 octobre 2012 (23.10) (OR. en)

14819/1/12 REV 1

ENFOPOL 323
COTER 95
JAIEX 84
COSI 86
CATS 66

NOTE

de la:	présidence
au:	COREPER/Conseil
n° doc. préc.:	11075/11 ENFOPOL 185 COTER 54 JAIEX 56 COSI 47 CATS 47 9082/12 ENFOPOL 112 COTER 35 JAIEX 22 COSI 21 CATS 26 13460/3/12 REV 3 ENFOPOL 257 COTER 89 JAIEX 65 COSI 70 CATS 57
Objet:	Rapport de mise en œuvre des conclusions du Conseil sur le renforcement des liens entre les aspects intérieurs et extérieurs de la lutte contre le terrorisme

1. En juin 2011, le Conseil a adopté les conclusions du Conseil sur le renforcement des liens entre les aspects intérieurs et extérieurs de la lutte contre le terrorisme[1], dans lesquelles il s'est engagé à examiner périodiquement les progrès enregistrés dans le cadre des initiatives de lutte contre le terrorisme, le premier rapport étant établi 18 mois après l'adoption desdites conclusions.

2. Le rapport de mise en œuvre figurant en annexe décrit les progrès accomplis dans la mise en œuvre des conclusions du Conseil.

3. Au printemps de cette année, la présidence danoise a examiné les progrès accomplis et recensé les lacunes éventuelles[2]. Le présent rapport s'appuie sur cet état de la situation.

[1] Doc. 11075/11
[2] Doc. 9082/12

4. Le rapport de mise en œuvre figurant en annexe a fait l'objet d'un débat au sein du groupe "Terrorisme" et du COTER, ainsi que lors de la réunion conjointe entre ces deux groupes. Il a ensuite été soumis au CATS et examiné par les conseillers JAI, réunis le 15 octobre 2012. Enfin, un accord a été dégagé sur ce texte selon la procédure de silence.

5. Il est suggéré au Coreper d'inviter le Conseil à approuver le rapport de mise en œuvre des conclusions du Conseil sur le renforcement des liens entre les aspects intérieurs et extérieurs de la lutte contre le terrorisme.

ANNEXE

RAPPORT DE MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS DU CONSEIL SUR LE RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE LES ASPECTS INTÉRIEURS ET EXTÉRIEURS DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Introduction

Le traité de Lisbonne a rendu possible la réalisation de synergies plus importantes concernant l'action de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Dans ce contexte, le Conseil a adopté en juin 2011 des conclusions visant à tirer parti de la possibilité de réunir les objectifs et activités liés aux aspects intérieurs et extérieurs de la lutte que l'UE mène contre le terrorisme. À la suite de l'adoption de ces conclusions, un certain nombre d'actions ont été entreprises avec succès. Le présent rapport les recense et esquisse des recommandations spécifiques concernant d'éventuelles actions qui pourraient contribuer davantage encore au renforcement des liens entre les aspects intérieurs et extérieurs de la lutte contre le terrorisme.

Actions en cours qui contribuent à la mise en œuvre des conclusions du Conseil sur le renforcement des liens entre les aspects intérieurs et extérieurs de la lutte contre le terrorisme et recommandations

Les actions présentées ci-après ont été recensées comme étant des projets ou des processus en cours ou menés à bien, qui, par leur mise en œuvre, soit renforcent l'objectif consistant à réunir les activités liées aux aspects intérieurs et extérieurs de la lutte que l'UE mène contre le terrorisme, soit illustrent la bonne coopération qui existe en la matière.

1) Élaborer des stratégies globales de lutte contre le terrorisme. Compte tenu de la nécessité de mettre au point des réponses globales face au terrorisme, des stratégies intégrées pour les pays tiers ont été élaborées, qui réunissent dans un même cadre toutes les composantes nécessaires pour la lutte contre le terrorisme. Cette élaboration repose sur plusieurs initiatives, telles que les conclusions du Conseil sur la sécurité et le développement de novembre 2007 (doc. 15097/07).

   La stratégie pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel a été le premier document adopté suivant cette démarche. Cette stratégie, en cours de mise en œuvre, intègre pleinement les politiques intérieure et extérieure en matière de sécurité, ainsi que l'aide au développement, réunissant ainsi tous les instruments dont dispose l'UE en vue d'une approche cohérente. La mise en œuvre de la stratégie et des plans d'action y afférents doit être accélérée compte tenu de l'évolution récente de la situation.

La stratégie de l'UE à l'égard du Pakistan en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité, qui suit le même modèle que la stratégie pour le Sahel, constitue un autre exemple de politique globale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Les plans d'action qui doivent l'accompagner sont en cours d'élaboration. Cette stratégie devrait s'inscrire dans le cadre plus vaste des relations entre l'UE et le Pakistan, afin de permettre une même approche globale de la sécurité et du développement que celle suivie dans le cadre de la stratégie pour le Sahel. En particulier, il sera essentiel de faire en sorte que l'aide au développement s'intègre dans une approche globale.

Par ailleurs, le projet de plan d'action de l'UE pour la lutte contre le terrorisme dans la Corne de l'Afrique et au Yémen, tel qu'il est proposé par la Commission et la Haute Représentante en application du cadre stratégique de l'UE pour la Corne de l'Afrique, sera inscrit à l'ordre du jour de la session du Conseil de novembre 2012.

2) Mettre en place une task force informelle sur les questions de sécurité en rapport avec le Printemps arabe. Cette task force a été mise en place par le SEAE et réunit tous les services concernés des institutions de l'UE, intégrant ainsi les aspects liés à la lutte contre le terrorisme et servant de forum pour l'échange et l'examen d'informations sur les questions de sécurité.

3) Améliorer la sûreté de l'aviation/du fret. Pour améliorer la sûreté du fret entrant dans l'UE, la Commission, le Centre d'analyse du renseignement (INTCEN) de l'UE et les États membres ont élaboré un processus d'évaluation des risques visant à identifier le fret à haut risque provenant de certaines régions et à mettre en œuvre des mesures dans les ports pour renforcer la sécurité intérieure de l'UE. Ce processus pourrait être complété par des mesures ciblées de renforcement des capacités dans des pays tiers.

4) Intégrer les différents aspects de la lutte contre le terrorisme (notamment les déplacements des terroristes, le financement du terrorisme et la radicalisation) dans les dialogues menés en matière de politique et de sécurité avec les principaux États concernés par cette question, parmi lesquels le Pakistan, le Yémen, la Somalie, l'Asie centrale ainsi que les pays de la région du Sahel (éventuellement dans le cadre de sommets avec lesdits pays), le cas échéant, tenir pleinement compte des positions pertinentes des institutions et des États membres et fournir régulièrement des informations actualisées au Conseil. Sont actuellement associés à ce processus des pays de premier plan, dont les États-Unis, la Russie, l'Inde et le Pakistan.

5) Affecter des attachés de sécurité auprès des délégations de l'UE présentes dans les pays ou régions mentionnés ci-après: Afghanistan, Pakistan, Yémen, Asie centrale (Kazakhstan, République kirghize, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan), Asie du Sud-Est (Brunei Darussalam, Birmanie/Myanmar, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Viêt Nam et Timor-Oriental), Corne de l'Afrique, Maghreb et Sahel. Le but est que ces délégations soient en mesure de contribuer activement à la coordination et à la fourniture de l'aide de l'UE dans les pays tiers concernés. Les États membres pourraient aussi envisager de contribuer à ce processus en détachant des fonctionnaires nationaux auprès des délégations de l'UE lorsque c'est possible.

6) Promouvoir une approche intégrée des aspects intérieurs et extérieurs dans des dossiers spécifiques. Conformément à son mandat, tel qu'il est défini dans le programme de Stockholm, le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme s'est efforcé de promouvoir une approche plus intégrée des aspects intérieurs et extérieurs dans des dossiers tels que le Sahel, le Nigéria, la Corne de l'Afrique (y compris le Yémen), le Pakistan, l'Inde, le Printemps arabe (en particulier la Tunisie), les États-Unis en ce qui concerne le NDAA (National Defense Authorization Act), les contacts avec les organisations internationales (Nations unies, Conseil de l'Europe, OTAN et OSCE), la lutte contre le PKK, la radicalisation et la sécurité des transports (aviation/fret en particulier).

7) Veiller à ce que les travaux de l'INTCEN sur les aspects intérieurs et extérieurs de la lutte contre le terrorisme soient utilisés au mieux, afin qu'un tableau précis des différentes menaces puisse être dressé; à cet effet, il faut que le programme de travail de l'INTCEN soit communiqué aux instances préparatoires concernées du Conseil, que ses rapports soient rapidement mis à la disposition de tous les membres du personnel des États membres et de l'UE possédant une habilitation de sécurité appropriée et que les rapports en question soient dûment utilisés comme contributions pour les discussions à mener au niveau des groupes concernés. Les liens avec les rapports de l'INTCEN et les présentations comprenant un élément important des discussions des groupes "Terrorisme" et "Terrorisme (aspects internationaux)" ont été maintenus et encore renforcés dans le cadre de l'actuel trio de présidences du Conseil.

8) Organiser des réunions conjointes du groupe "Terrorisme" et du groupe "Terrorisme (aspects internationaux)" à titre de dialogue régulier sur des questions horizontales afin de permettre un renforcement des liens entre les aspects intérieurs et extérieurs de la lutte contre le terrorisme (comme la sûreté aérienne, la cybersécurité, les questions de données, la radicalisation, le financement du terrorisme, les déplacements des terroristes, le rôle joué par les diasporas et la lutte menée à la source contre la menace terroriste). Cette pratique s'est poursuivie dans le cadre de l'actuel trio de présidences, avec la tenue de réunions conjointes semestrielles du groupe "Terrorisme" et du groupe "Terrorisme (aspects internationaux)" se déroulant selon un ordre du jour établi en concertation avec les institutions de l'UE. Dans le cadre de la présidence chypriote du Conseil, les membres des deux groupes seront invités à prendre part à un atelier sur la cybersécurité.

La pratique des réunions conjointes du groupe "Terrorisme" et du groupe "Terrorisme (aspects internationaux)" a également été instaurée en tant que moyen supplémentaire de renforcer la coopération entre ces deux groupes et à titre de réponse politique à toute menace inattendue au sein de l'UE et/ou dans les pays partenaires (par exemple, la réunion extraordinaire des deux groupes convoquée le 28 juillet 2011 par la présidence polonaise à la suite des attentats perpétrés en Norvège le 22 juillet 2011).

9) Mettre absolument à profit l'expertise disponible en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI) étant donné que le renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme et le volet "réforme du secteur de la sécurité (RSS)" incluent des questions de justice pénale et de répression. L'UE a commencé à faire intervenir ses agences au niveau international. Une feuille de route visant une meilleure intégration des acteurs de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) est en cours d'élaboration.

10) Redoubler d'efforts pour mieux coordonner les politiques intérieure et extérieure dans le domaine de la lutte contre la radicalisation, conformément à la stratégie de sécurité intérieure. Étant donné que le travail de "prévention" entrepris par l'UE dans les pays tiers n'en est qu'à ses débuts, il est important de faire fond sur l'expérience, utile à cet égard, tirée à la fois de projets pertinents menés dans les États membres et du réseau de sensibilisation à la radicalisation (RSR), inauguré en septembre 2011 par Mme Malmström, membre de la Commission. L'une des questions traitées par le RSR est le rôle joué par les différentes diasporas dans la lutte contre l'extrémisme violent. Le RSR peut s'appuyer sur les résultats des deux séminaires UE/États-Unis consacrés à la contribution que les diasporas somalienne et pakistanaise peuvent apporter à la lutte contre l'extrémisme violent. La Commission élabore actuellement un rapport, qui sera diffusé en 2013, sur les différentes diasporas en Europe, leur rôle et la manière dont elles devraient être associées à la prévention de la radicalisation et du recrutement. D'autres possibilités de suivi et de nouveaux domaines de coopération avec ces diasporas doivent faire l'objet d'un examen plus poussé.

Ces actions internes sont complétées par des projets externes financés par l'instrument de stabilité qui visent à lutter contre l'extrémisme violent au Pakistan, dans la Corne de l'Afrique et au Yémen, ainsi qu'au Sahel. La Commission et le SEAE, avec l'appui du coordinateur pour la lutte contre le terrorisme et la participation des États membres de l'UE, organiseront les 26 et 27 novembre 2012, à l'intention des spécialistes concernés, un atelier sur la lutte contre l'extrémisme violent, ayant pour objectifs la prise en compte des considérations liées à cette question dans la programmation de l'aide au développement ainsi que l'échange d'expériences et d'enseignements tirés de projets de lutte contre l'extrémisme violent.

Afin de soutenir les efforts de lutte contre la radicalisation menés par les États membres dans des pays tiers et d'assurer la diffusion des connaissances à la fois au sein de l'UE et auprès des pays partenaires, il importe de tirer parti de tout le potentiel qu'offre le RSR et de procéder à l'échange de bonnes pratiques au sein des groupes "Terrorisme" et "Terrorisme (aspects internationaux)". Par ailleurs, ces deux groupes devraient tout naturellement servir de forums permettant aux États membres de mettre leur expertise au service de la programmation et de la mise en œuvre des actions de prévention à mener en commun avec l'UE.

11) S'attaquer à la problématique des déplacements des terroristes et des djihadistes volontaires. C'est là certainement une des questions nécessitant un renforcement de la coopération entre acteurs intérieurs et acteurs extérieurs. Un groupe de travail sur les aspects extérieurs a été créé au sein du RSR afin d'étudier en particulier les liens qui existent entre les aspects intérieurs et extérieurs de la lutte contre le terrorisme. Ce groupe a entamé ses travaux en septembre 2012. Un des objectifs visés consiste à analyser la question des combattants étrangers et des déplacements des terroristes. Le groupe a pour but de diffuser de bonnes pratiques concernant la manière de prévenir et de déceler ce phénomène. En particulier, il examinera l'expérience acquise par les pays qui ont collaboré avec les différentes diasporas en vue de prévenir les déplacements des terroristes.

12) Promouvoir et sauvegarder les droits de l'homme. L'idée d'élaborer et de diffuser des lignes directrices claires à titre de normes minimales en ce qui concerne le financement multilatéral et bilatéral pour veiller à ce que l'aide liée à la lutte contre le terrorisme serve à promouvoir et à sauvegarder les droits de l'homme a été initialement présentée à la conférence de Copenhague sur la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme, organisée en mars 2012. Le groupe "Terrorisme (aspects internationaux)" s'y est intéressé de plus près. Par la suite, il a approuvé le document de la présidence danoise intitulé "Practical Guidance for the EU on Promoting and Protecting Human Rights while Countering Terrorism by Building on Existing Good Practices". Des travaux sont en cours au SEAE et à la Commission, avec l'appui du coordinateur pour la lutte contre le terrorisme, en vue de l'élaboration d'un projet de lignes directrices opérationnelles concernant la promotion et la sauvegarde des droits de l'homme parallèlement à la lutte contre le terrorisme, conformément aux instructions données par le Conseil des affaires étrangères au travers de l'adoption du plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme, intervenue le 25 juin 2012. Par ailleurs, la question de la sauvegarde des droits de l'homme des victimes du terrorisme est à l'étude au sein du groupe "Terrorisme (aspects internationaux)".

13) Encourager la tenue de réunions de coordination avec les délégations de l'UE. Il importe de veiller à ce que les délégations de l'UE présentes dans les États ou régions considérés comme prioritaires en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme (Afghanistan, Pakistan, Yémen, Asie centrale, Asie du Sud-Est, Corne de l'Afrique, Maghreb, Liban et Sahel) tiennent régulièrement des réunions de coordination avec les États membres de l'UE afin de recenser les domaines se prêtant à des synergies et présentant des chevauchements.

Au Sahel, des réunions de coordination ont lieu régulièrement. Au Pakistan, des groupes de travail traitant de l'État de droit et de la lutte contre l'extrémisme violent ont été mis en place. Au Nigéria, un groupe de travail sur les questions de sécurité a été constitué. Dans d'autres pays, des réunions ont lieu au cas par cas, mais il est possible qu'il faille en tenir plus régulièrement.

14) Assurer le flux d'information. Pour que les États membres de l'UE soient tenus parfaitement informés des questions de lutte contre le terrorisme inscrites à l'ordre du jour des sessions du Conseil, des réunions du COPS et d'autres rencontres pertinentes, il faut qu'ils puissent obtenir des informations par l'intermédiaire des groupes "Terrorisme" et "Terrorisme (aspects internationaux)". À cette fin, des comptes rendus sont présentés lors des réunions de ces groupes, mais il convient de faire en sorte que ce processus devienne régulier.

15) Faire progresser les priorités de l'UE au sein du Forum mondial de lutte contre le terrorisme et de son initiative connexe - le Centre d'excellence pour la lutte contre l'extrémisme violent à Abou Dhabi et l'Institut international sur l'État de droit et la justice pénale en Tunisie, associer les États membres aux préparatifs menés par le SEAE en vue de la participation aux travaux du Forum le cas échéant, et veiller à ce que tous les États membres restent en permanence parfaitement informés de ces travaux. Le rôle joué par l'UE au sein des groupes de travail du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, notamment la coprésidence du groupe de travail sur la région de la Corne de l'Afrique, offre aussi la possibilité de procéder à l'échange de bonnes pratiques et de connaissances. Le SEAE est convenu de maintenir sa pratique actuelle consistant à informer les membres du groupe "Terrorisme (aspects internationaux)" de l'ensemble des travaux pertinents du Forum, par la diffusion immédiate de tous les documents par courrier électronique. Si une réponse ou un consensus formel est nécessaire, son obtention se fera par coreu. Le Forum mondial de lutte contre le terrorisme peut influer sur l'établissement de normes mondiales, de sorte que les positions de l'UE devraient être examinées en détail bien avant les réunions pertinentes. Le SEAE continuera à préparer et à faciliter la tenue, dans les meilleurs délais, d'une discussion approfondie au sein du groupe "Terrorisme (aspects internationaux)". Un bilan de la mise en œuvre de ce processus devrait être réalisé en temps opportun.

16) Veiller à ce que le renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme dans les pays tiers prioritaires se voie allouer des moyens suffisants dans les budgets à venir de l'instrument de stabilité et, conformément au programme pour le changement faisant mention d'une approche intégrée de l'UE concernant la sécurité et le développement, faire en sorte que les instruments supplémentaires soient utilisés au mieux pour les actions de renforcement des capacités à long terme. Le budget de l'instrument de stabilité est actuellement examiné dans le contexte du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. Lors de la réunion du groupe "Terrorisme (aspects internationaux)" de juillet 2012, la Commission a présenté un exposé sur l'instrument de stabilité, qui a été très bien accueilli; les actions de lutte contre le terrorisme relevant des volets à court et long terme de l'instrument de stabilité 2012-2013 sont actuellement axées sur le Sahel, la Corne de l'Afrique (y compris le Yémen) et le Pakistan.

L'UE devrait adopter une approche globale concernant la programmation de l'aide extérieure, en tenant pleinement compte du lien entre sécurité et développement, sur la base d'une analyse des moyens permettant de s'attaquer aux facteurs qui sous-tendent l'instabilité, dont le terrorisme.

L'UE devrait tirer pleinement parti des possibilités offertes dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour tenir compte de la RSS et de la prévention du terrorisme dans son aide au développement. En outre, l'actuel processus de réexamen de l'instrument de financement de la coopération au développement et de l'instrument européen de voisinage et de partenariat constitue un autre moyen potentiel d'œuvrer à long terme en faveur du renforcement des capacités.

17) Veiller à ce que l'INTCEN et Europol continuent à travailler de façon complémentaire pour réaliser une analyse détaillée de la menace terroriste qui pèse sur l'UE, en tenant compte des travaux qu'ils ont déjà entrepris. Cette complémentarité est assurée par le partage des programmes de travail, l'échange des données d'analyse sur les questions liées à la lutte contre le terrorisme, l'apport d'une contribution au travail d'évaluation réalisé par l'un et l'autre et une participation aux séminaires et ateliers pertinents. La perspective d'une plus grande coopération dans le cadre des mandats existants est examinée, par exemple au travers de discussions entre experts.

18) Renforcer les dialogues politiques menés par la Haute Représentante avec des tiers en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme en élargissant la portée de l'ordre du jour de ces dialogues (en plus des questions de politique étrangère et de renforcement des capacités, prise en compte de tous les aspects pertinents relatifs à la lutte contre le terrorisme et à la coopération dans ce domaine). À cette fin, la coordination entre le SEAE, la Commission, le coordinateur pour la lutte contre le terrorisme et les États membres doit être intensifiée, en tenant compte des dialogues existants de l'UE et des différents États membres en ce qui concerne les questions relatives à la JAI, à la sécurité et aux droits de l'homme. Les positions devraient être coordonnées à l'avance au sein du groupe "Terrorisme (aspects internationaux)". Il faudrait envisager de combiner la question de la lutte contre le terrorisme et celle des droits de l'homme dans le cadre des dialogues menés avec certains pays tiers, comme cela s'est fait avec Israël en décembre 2008. La lutte contre le terrorisme figure régulièrement à l'ordre du jour du dialogue sur les droits de l'homme mené avec les États-Unis.