



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 23 février 2005 (04.03)
(OR. en)**

6681/05

**JAI 63
ECOFIN 59
TRANS 33
RELEX 77
ECO 17
PESC 154
COTER 12
COSDP 89
PROCIV 17
ENER 31
ATO 27**

NOTE DE TRANSMISSION

Émetteur: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Madame Patricia BUGNOT, Directeur

Date de réception: 21 février 2005

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire Général/Haut représentant

Objet: Lutte contre le terrorisme - Rapport dédié à la mémoire des victimes du terrorisme

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - SEC (2005) 272.

p.j. : SEC (2005) 272



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.2.2005
SEC (2005) 272

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Rapport dédié à la mémoire des victimes du terrorisme

INTRODUCTION

Le présent rapport est **dédié à la mémoire des victimes du terrorisme**. Toutes nos pensées vont vers elles en ce premier anniversaire de l'attentat le plus meurtrier jamais perpétré en Europe. Cette journée est l'occasion d'exprimer une fois de plus notre sympathie et de faire preuve de solidarité envers ceux qui portent encore les cicatrices physiques et psychologiques de cette tragédie et envers ceux qui n'ont pas survécu. C'était un triste jour pour tous les citoyens européens et pour tous ceux qui croient en les idéaux forts que l'UE défend depuis sa création, à savoir la démocratie, la tolérance, la liberté, les droits de l'homme et l'État de droit. **Lorsqu'un citoyen de l'UE est victime du terrorisme, ce sont tous les citoyens de l'Union qui sont affectés.** C'est pourquoi l'UE dans son ensemble doit défendre les idéaux et les valeurs de tous ses citoyens.

L'UE lutte contre le terrorisme depuis plus d'une décennie. Les attentats perpétrés aux États-Unis le 11 septembre et ceux qui ont suivi, à Casablanca et à Bali notamment, nous ont fait prendre davantage conscience des dangers que le terrorisme fait peser sur nos vies. À la suite de ces événements, nous avons réalisé des progrès considérables en collaborant plus étroitement pour combattre le terrorisme, ce qui n'a malheureusement pas empêché les attentats du 11 mars de se produire.

Nous devons tous réfléchir à l'exemple fort donné par l'UE dans la lutte contre le terrorisme au nom de notre sécurité et de notre liberté. Dans le présent rapport, nous mentionnons les résultats qui ont une utilité pratique pour la vie des citoyens de l'UE, tout en soulignant les travaux urgents qu'il nous reste encore à accomplir et la voie que nous comptons emprunter pour atteindre les objectifs fixés.

De nature complexe, la menace terroriste est parfois perçue comme obscure et imprévisible. L'autosatisfaction n'est pas de mise. Il nous faut **connaître la nature de la lutte** pour pouvoir tous contribuer à préserver notre liberté. Nous avons l'espoir que le présent rapport suscitera réflexion et réaction de la part des citoyens sur **la manière dont nous pouvons, ensemble, venir à bout du terrorisme et de ceux qui le soutiennent ou le tolèrent**. Ce rapport est l'occasion de lancer un vaste débat civique sur les enjeux de la lutte contre le terrorisme, dans le respect total des libertés et des droits fondamentaux et de l'État de droit.

POURQUOI LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME CONSTITUE-T-ELLE UNE PRIORITE ABSOLUE POUR L'UE?

Le terrorisme frappe au cœur même des valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'UE.

Tout attentat contre un citoyen de l'UE est une attaque contre l'Union des diversités et des minorités, dans laquelle aucune race, aucun peuple ou aucune religion ne domine l'autre. C'est une attaque contre les principes de la vie en communauté, qui repose sur le respect d'autrui et sur l'égalité. Le terrorisme cherche à déstabiliser les sociétés en créant tensions, peur et panique par l'usage de la violence à l'encontre d'innocents. Les réactions aux événements de Madrid l'an dernier ont clairement montré qu'un attentat perpétré contre n'importe quelle région de l'UE affecte l'Union toute entière. Ce n'est pas étonnant, puisque l'UE est une union de pays qui ont récemment arrêté une constitution, laquelle doit encore être approuvée par tous et affirme solennellement le principe de **solidarité**. La sécurité d'une telle union ne peut être subdivisée, par région ou par pays. De la même façon que la solidarité manifestée par

tous les États membres envers l'Espagne l'an dernier était une preuve émouvante d'une UE réellement unie, **la même unité doit présider à la conception de moyens destinés à prévenir le terrorisme.**

Les États membres ne peuvent lutter seuls contre le terrorisme.

La menace terroriste a évolué. Elle ne concerne plus seulement les pays aux prises avec des individus qui opèrent sur leur territoire et commettent des actes de violence et de terreur pour servir leur «cause». Elle ne concerne pas non plus les terroristes mettant en avant une cause clairement définie de «libération nationale» liée à une zone géographique spécifique. De nos jours, les terroristes opèrent par le biais de **réseaux internationaux et par-delà les frontières**. En outre, **l'ampleur potentielle des attaques est telle que leurs effets peuvent aisément traverser les frontières** et toucher plusieurs États membres d'un seul coup (ainsi, un attentat contre une usine chimique dans un État membre pourrait avoir des répercussions dans d'autres États membres). En d'autres termes, la coordination requise pour lutter efficacement contre le terrorisme signifie qu'aucun État membre ne peut plus combattre ce fléau seul. Parfaitement consciente de ce problème, l'UE a mis au point une politique anti-terroriste dans le cadre de laquelle les États membres luttent ensemble avec la même détermination et le même engagement, en respectant pleinement les libertés fondamentales et les droits de l'homme inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il est plus efficace de lutter ensemble contre le terrorisme.

En œuvrant de concert, les États membres ont déjà pu, par exemple, arrêter une **définition commune d'une infraction terroriste ou d'une infraction liée au terrorisme**¹. Les terroristes ne peuvent donc plus choisir l'État membre vers lequel fuir ou dans lequel commettre un acte terroriste en fonction de la sévérité avec laquelle cet État membre traite le terrorisme. Une définition juridique commune de ce qu'est un acte terroriste et le rapprochement du niveau des sanctions applicables ont permis d'établir une **confiance mutuelle entre les États membres**. La lutte concertée contre le terrorisme, sur la base d'une approche commune, permet également d'**éviter que les terroristes profitent des différences en matière de règles de procédure entre les États membres** pour échapper à la justice: une décision judiciaire émanant d'un État membre qui demande l'arrestation et la remise d'une personne doit être appliquée dans tous les autres États membres. Par conséquent, depuis la mise en place du mandat d'arrêt européen², l'existence de procédures d'extradition complexes et diverses n'est plus qu'un souvenir.

Certains organismes européens sont déjà en place, tels qu'Europol³ et Eurojust⁴, qui contribuent grandement à améliorer la coopération et, partant, à **renforcer l'efficacité des enquêtes et des poursuites concernant les délits transfrontaliers, y compris le terrorisme transfrontalier**. Agissant en tant qu'organe répressif de l'Union européenne, Europol traite les renseignements en matière pénale et a récemment vu ses effectifs renforcés dans un souci d'efficacité accrue. Sa mission consiste à améliorer l'efficacité des autorités compétentes des États membres et leur coopération mutuelle en matière de prévention et de répression des formes graves de criminalité internationale organisée. Chargé d'une mission similaire, Eurojust se compose d'un réseau d'autorités judiciaires et non pas répressives. Ce ne sont que quelques exemples de la **valeur ajoutée qu'a apportée l'UE en réponse aux menaces terroristes transfrontalières**.

QUELLE EST LA NATURE DE LA LUTTE?

Une approche intégrée pour une menace complexe.

Notre action en matière de lutte contre le terrorisme repose sur la primauté absolue de l'État de droit. Les événements du 11 mars ont révélé la gravité et la complexité de la menace. Notre réponse doit être à l'avenant et nous **ne pouvons recourir à des solutions simplistes ou à des raccourcis** qui se révéleraient inefficaces à long terme. Cela signifie que nous devons combattre le terrorisme par le droit et dans le cadre du droit. **Cette lutte consiste à préserver les droits de l'homme les plus fondamentaux auxquels nous sommes le plus attachés, mais il est essentiel que nous respections les principes mêmes que nous défendons avec tant d'acharnement** à chaque étape de la lutte. Notre action doit donc être déterminée, généralisée et systématique, mais solidement ancrée dans un cadre juridique assurant un respect absolu des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris des principes européens et internationaux en la matière.

Notre **réaction démocratique et courageuse aux attentats du 11 mars a révélé une certaine maturité** dont nous devons être fiers. Après tout, l'UE a joué un rôle actif en aidant ses États membres à renforcer leur pouvoir démocratique gagné de si haute lutte. Sur la scène internationale, l'UE a servi d'exemple, tout au long de sa brève histoire, dans le domaine de la défense des libertés fondamentales, et la lutte contre le terrorisme ne remettra pas cela en question.

L'UE combat le terrorisme **à court, à moyen et à long terme**, attachant la même importance à chacun de ces objectifs. Ainsi, il ne suffit pas que les services répressifs pourchassent les terroristes et les traduisent en justice, alors que nous savons que pour chaque terroriste arrêté, un autre est en devenir, qui n'était peut-être, quelque mois auparavant, qu'un citoyen respectueux de la loi et simple sympathisant de la «cause» défendue par les terroristes. En d'autres termes, si nous ne parvenons pas à **isoler les facteurs à l'origine des sentiments de sympathie envers le terrorisme et à s'attaquer à ces facteurs** – qui sont probablement des facteurs déclencheurs pour de nombreux terroristes potentiels – c'est comme si nous échouions à déjouer un attentat perpétré par des terroristes notoires. Les citoyens auraient raison de condamner ces deux échecs.

Il y a lieu de combattre toutes les formes du terrorisme.

L'Union est résolue à lutter sans relâche contre le terrorisme et toutes formes d'actes de violence. Nombreux sont les États membres qui ont été victimes d'actes de terrorisme sur leur territoire dans le passé et qui ont développé des compétences dans la gestion de ces situations. Toutefois, compte tenu de la dimension internationale que revêt désormais la menace terroriste, les États membres ne sont plus suffisamment armés pour y répondre d'une manière individuelle. En outre, **l'UE ne fait aucune distinction entre les différentes formes de terrorisme lorsqu'il s'agit de les condamner ou de les combattre**. Il serait néanmoins absurde de nier l'existence de différents volets de ce phénomène. Pour être efficaces, nous devons connaître parfaitement les particularités de chacun de ces volets et adapter notre stratégie en conséquence. C'est pourquoi, bien qu'à l'heure actuelle, la forme plus visible du terrorisme soit celle qui prétend défendre une «cause islamique» (à l'instar de la cause «noire» ou «rouge» dans les années 70), nous sommes déterminés à faire face, avec la même énergie, à tous les types et à toutes les formes de terrorisme. Le recours **à la violence et à la terreur à l'encontre d'innocents, quel que soit l'«idéa» qui l'inspire, n'a pas sa place dans nos sociétés**.

Cohérence avec d'autres politiques de l'UE

Le terrorisme appelant une réponse globale, il y a lieu d'assurer une cohérence entre toutes les politiques de l'UE pour lutter contre ce fléau. L'UE combat le terrorisme sous tous les angles, de sorte que **notre politique antiterroriste déborde sur d'autres politiques bien établies de l'UE**. Ainsi, la prévention des attaques biologiques ou chimiques suppose que nous travaillions en collaboration étroite avec les responsables de la politique européenne de la santé. De même, un programme de protection des infrastructures de transport critiques (à savoir les ports, les voies ferrées, les aéroports, les routes, etc.) doit être solidement ancré dans la politique générale de transport de l'UE. Ce n'est que de cette façon que nous pouvons assurer une lutte contre le terrorisme forte, efficace et cohérente. **Sans ce réseau de coopération, les terroristes finiront, à un moment ou à un autre, par exploiter les déficiences de notre approche**. C'est un risque humain que l'UE n'est pas disposée à prendre. Le Conseil a d'ailleurs nommé un coordinateur de la lutte contre le terrorisme chargé de veiller à ce que cette coordination se mette effectivement en place. De son côté, la Commission s'est organisée pour faire en sorte que les responsables de la formulation des politiques (du commissaire au simple fonctionnaire) dans tous les domaines touchant au terrorisme collaborent régulièrement dans le cadre d'une structure clairement définie⁵.

LA STRATEGIE DE L'UE POUR VAINCRE LE TERRORISME

Le plan d'action de l'UE

L'UE dispose d'une **stratégie claire** pour venir à bout de la menace terroriste. Elle a élaboré un plan d'action qu'elle **réexamine tous les six mois** (à la fin de chaque présidence) afin de s'assurer qu'il est effectivement suivi. Outre le fait qu'ils mesurent les progrès réalisés et vérifient le respect des délais pour des mesures spécifiques, ces examens périodiques évitent que le plan ne devienne trop rigide face à une évolution de la situation requérant des adaptations. Le *plan d'action de l'UE de lutte contre le terrorisme*⁶ comprend sept objectifs que l'UE entend réaliser. Les **mesures** nécessaires à la réalisation de chacun de ces objectifs, les **responsables politiques** devant assurer leur exécution et les **délais** dans lesquels elles doivent être adoptées ont été arrêtés. Les institutions communautaires et nationales peuvent consulter régulièrement le *plan d'action de l'UE* et vérifier que l'Union tient ses engagements. Une fois les mesures mises en œuvre, les institutions peuvent évaluer si, ou dans quelle mesure, l'éventail des mesures adoptées a permis d'atteindre l'objectif fixé.

Les changements et les améliorations apportés l'an dernier dans la lutte contre le terrorisme sont encourageants. L'UE est parvenue à transformer la **volonté politique** et la détermination croissantes des États membres en résultats concrets. Après avoir fait son examen de conscience au lendemain du 11 mars, l'UE a annoncé qu'elle **s'attacherait davantage à contrôler la mise en œuvre par les États membres de la législation communautaire en vigueur** qu'à élaborer un trop grand nombre de nouvelles dispositions. Les citoyens ne pourront pas profiter des bienfaits de la politique anti-terroriste de l'UE si les États membres ne transposent pas dans leur droit national la législation communautaire qu'ils ont contribué à formuler et qu'ils ont approuvée.

Traditionnellement chargée de proposer au Parlement européen et au Conseil la voie à suivre pour une politique donnée, la Commission européenne a été très active dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Elle a présenté **cinq documents, ou communications**⁷, **qui tracent clairement le chemin que l'UE devrait emprunter en ce qui concerne différents aspects**

de la lutte anti-terroriste. Le Conseil examine actuellement la plupart des propositions de la Commission pour aller de l'avant et a soutenu son intention de passer à la prochaine étape, qui consiste à élaborer des mesures législatives ou toute autre mesure nécessaire (telle que la réorganisation de structures internes)⁸.

Le terrorisme a sensiblement modifié les exigences des politiques de sécurité dans une série de secteurs. La Commission ne l'ignore pas. Elle a ainsi décidé, en mai 2004, de renforcer les aspects de sécurité dans les secteurs de l'énergie et des transports. Elle poursuivra les travaux déjà engagés de consolidation et de suivi de la législation communautaire en vue d'améliorer la sécurité dans les transports aériens, maritimes et terrestres, ainsi que dans le secteur de l'énergie. La sécurité est incontestablement devenue une nouvelle dimension qualitative de ces politiques.

Faire circuler l'information

Dans notre Europe sans frontières, seule une réponse communautaire au terrorisme peut être efficace tout en étant respectueuse de nos libertés et de nos droits fondamentaux. **Puisqu'une fois entrées dans l'Union, les personnes physiques peuvent circuler librement d'un pays à l'autre, il est primordial que les informations relatives au terrorisme circulent aussi facilement, tant entre les États qu'à l'intérieur de ceux-ci.** Les États membres doivent **instaurer entre eux des relations de confiance en adoptant des normes minimales** pour le traitement et le transfert des informations. Grâce au partage de renseignements précieux, les citoyens bénéficient d'une plus grande sécurité, sans crainte de voir leur droit au respect de la vie privée bafoué. La Commission a déjà commencé à consulter les États membres en vue d'arrêter les principes de base devant présider à ce type d'échanges. La dernière étape consistera à mettre en place un **dispositif dans lequel les informations dont disposent les agents autorisés des services répressifs d'un État membre puissent également être consultées par leurs homologues d'autres États membres.** D'ici à la fin de 2005, la Commission présentera des dispositions législatives précisant ce «principe de disponibilité» ou «droit d'accès équivalent à l'information», conformément au **programme de La Haye** adopté en novembre 2004, dans lequel l'UE fixe ses priorités en matière de justice, de liberté et de sécurité pour les cinq prochaines années⁹.

L'UE estime qu'il est primordial de **renforcer les liens entre les services de renseignements et les services répressifs.** Il est par conséquent nécessaire de s'assurer de la coopération des États membres et de procéder à des changements au niveau de l'UE. À l'échelle européenne, nous voulons aboutir au même résultat en faisant en sorte que des structures répressives européennes telles qu'Europol puissent bénéficier des informations recueillies par la police, les services de sécurité et les services de renseignements, si besoin est.

Une fois rassemblés, organisés, vérifiés et analysés, les renseignements peuvent être transformés en évaluations périodiques des menaces, susceptibles d'influer sur le type d'action politique que nous engageons et sur les priorités que nous fixons. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il est essentiel de se tenir informé de l'évolution constante de la situation. Des modifications structurelles ont été apportées en vue d'améliorer le **lien entre les renseignements et notre action politique.** Ainsi, le groupe des chefs de police des États membres fait désormais partie, à titre provisoire, de la structure du Conseil, tout en étant opérationnellement lié à Europol. Il est donc idéalement placé d'un point de vue stratégique pour recevoir toutes les informations utiles. Le traitement de ces informations contribuera considérablement à renforcer le lien entre renseignements et élaboration des politiques.

Arrêter ceux qui alimentent le terrorisme.

Une coopération accrue dans le domaine de l'échange d'informations et de renseignements permet également de mieux détecter les transferts illégaux de fonds destinés à financer des attentats ou des réseaux terroristes. L'UE entend détruire la base de soutien aux terroristes **en coupant le lien entre ceux qui fournissent les ressources et ceux qui organisent les attaques ou les exécutent**. En octobre 2004, la Commission a présenté une communication intitulée «*Prévenir et combattre le financement du terrorisme*», dans laquelle elle propose **d'accroître la transparence des opérations financières et des personnes morales**, y compris des entités à but non lucratif. Il est ainsi plus facile de détecter les transferts douteux et les organisations ou entités fictives, qui tirent parti de l'absence de normes internationales en matière de transparence, ainsi que de localiser les terroristes. La coopération entre les organismes publics concernés et le secteur privé s'améliore elle aussi, **dans le plein respect des règles en matière de protection des données**. D'une manière générale, une plus grande importance est accordée aux enquêtes financières, qui doivent devenir un aspect courant de l'activité répressive dans les États membres. Certains organismes au niveau de l'UE (comme le CEPOL) organisent des formations spécifiques pour les agents des services répressifs dans ce domaine. D'autres (tels que la Commission et Europol) fournissent la structure au sein de laquelle les États membres peuvent s'entraider en partageant leurs expériences.

Éradiquer le terrorisme

La prévention est également un gage d'efficacité dans la lutte contre le terrorisme. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, l'UE croit fermement en sa stratégie à long terme destinée à éliminer le problème du terrorisme à sa source. L'an dernier, elle a décidé de s'atteler sérieusement à la tâche. Il faut pour cela que nous **isolions les facteurs qui, dans un premier temps, radicalisent les gens, puis les incitent à recourir à la violence ou à rejoindre des groupes terroristes**. La complexité de la tâche appelle une approche pluridisciplinaire. Des experts travaillant dans différents domaines au sein des universités, des ONG et d'autres organisations importantes, telles notamment que le Conseil de l'Europe ou les Nations unies, seront consultés afin de procéder à une **analyse du problème la plus complète possible**. Suite logique de cet exercice, il faudra **traiter un par un les facteurs identifiés**. L'UE a engagé les travaux et élaborera, d'ici à la fin de 2005, une stratégie précise pour résoudre le problème (conformément au programme de La Haye, qui fixe expressément ce délai).

Gérer les conséquences d'une attaque terroriste lorsque les précautions n'ont pas suffi

Quel que soit le nombre de mesures de précaution prises, nous ne pouvons jamais avoir la certitude absolue que les terroristes ne parviendront pas à les contourner et à frapper malgré tout. Par conséquent, il nous faut être parfaitement préparés et capables de gérer rapidement et efficacement les conséquences d'un attentat, **de manière à sauver les vies, à éviter la panique générale et à rétablir une situation normale dans les meilleurs délais**.

i) Protection civile

Étant un ardent défenseur de l'action collective, l'Union a beaucoup à apporter aux États membres car **l'ampleur d'une attaque terroriste peut aisément déborder leur capacité à gérer individuellement ses conséquences en temps voulu**. Un dispositif spécifique est déjà en place, grâce auquel l'UE **améliore son état de préparation et favorise l'entraide** entre États membres en cas de catastrophes majeures, y compris les attaques terroristes. Plusieurs États membres ont déjà bénéficié de cette assistance en matière de protection civile lors de

catastrophes naturelles telles que des inondations et des incendies de forêts. La Commission a apporté son concours à l'organisation d'exercices à l'occasion desquels des experts de différents États membres sont placés dans les **conditions d'une attaque terroriste**, afin de tester le bon fonctionnement et l'efficacité réelle de certaines procédures et compétences. Un nouveau cycle de **formations** a démarré en septembre 2004. Parallèlement, la Commission a actualisé ses **bases de données rassemblant des informations sur tous les moyens que chaque État membre pourrait mettre à disposition** en cas d'attentat dans un autre État membre. Des bases de données spécifiques à certains scénarios (par exemple, une attaque chimique ou biologique) ont également été constituées.

ii) Plans d'urgence sanitaires

En ce qui concerne la sécurité sanitaire, la Commission procède actuellement à l'analyse des différents plans d'urgence sanitaires des États membres, afin de mesurer **leur compatibilité mutuelle**. En effet, l'Union a beau tenir à la notion de solidarité et la promouvoir, les États membres ne seraient pas en mesure de lui donner une réalité si des incompatibilités se faisaient jour. De plus, la Commission entend se doter d'un **plan général d'urgence sanitaire pour l'Union européenne**, qui est en cours d'élaboration. Parmi les autres travaux qu'elle a entrepris, en coopération avec les États membres, on peut citer la mise au point de modèles permettant de faire des prévisions quant à l'évolution et à la dispersion des agents selon différents scénarios, et une formation dans le domaine des enquêtes sur les flambées épidémiques de maladies contagieuses.

iii) Systèmes d'alerte rapide

L'UE peut s'enorgueillir de plusieurs dispositifs performants qui, en cas d'urgence, permettent d'alerter le personnel concerné dans d'autres États membres et à la Commission, afin d'organiser et de coordonner instantanément les opérations de secours. **Lorsqu'une crise éclate, la rapidité et la bonne coordination de la réponse sont en effet déterminantes pour sauver les vies humaines**. La Commission entend maintenant **renforcer la coordination entre les divers systèmes d'alerte rapide** car certaines situations de crise, notamment celles consécutives à une attaque terroriste, peuvent **ressortir à diverses politiques communautaires**, comme la santé, l'environnement, la sécurité et les transports.

La proposition faite par la Commission, dans sa communication intitulée «*Lutte contre le terrorisme: préparation et gestion des conséquences*»¹⁰, de créer un système central reliant tous les systèmes spécialisés d'alerte rapide existant au niveau européen, a été acceptée, et les travaux ont déjà commencé. Baptisé «**ARGUS**», ce dispositif global constituera un **nouveau point d'entrée central pour toutes les alertes**, tout en respectant les caractéristiques, les compétences et les savoir-faire spécifiques des systèmes d'alerte individuels et spécialisés, qui continueront de remplir leurs fonctions actuelles. Outre ARGUS, la Commission se prépare à mettre en place un **centre de crise** central qui, en cas d'urgence, regroupera des représentants des différents services de la Commission. Ce centre coordonnera les efforts de manière à évaluer les meilleures options à mettre en œuvre et à choisir les mesures d'intervention les plus adaptées. **Ce système de gestion des crises, qui exprimera la solidarité sous une forme structurée, intégrée et durable, sera le garant de notre efficacité dans la prévention des attaques terroristes, ainsi que dans la préparation et la réaction à ces dernières.**

Les réponses aux attentats terroristes nécessitant également la participation des services répressifs traditionnels (par nature, essentiels au maintien de l'ordre public et de la sécurité

dans une société), la Commission est en train de jeter les bases d'un **système d'alerte rapide au niveau européen, permettant aux services de police des différents États membres d'être en contact dans les situations d'urgence**. Ce projet sera soumis à la décision du Conseil.

iv) Infrastructures critiques

Comme elle l'avait proposé dans sa communication intitulée «*Protection des infrastructures critiques dans la lutte contre le terrorisme*» (octobre 2004), la Commission met actuellement en place un **réseau d'alerte**¹¹ destiné à protéger les infrastructures critiques, dans le cadre d'un programme de protection européen plus large de ces dernières. Le terme «infrastructures critiques» désigne les installations physiques et les technologies de l'information, les réseaux, les services et les actifs qui, en cas d'arrêt ou de destruction, peuvent avoir de graves incidences sur la santé, la sécurité ou le bien-être économique des citoyens ou encore le travail des gouvernements des États membres. **L'UE apporterait une valeur ajoutée à la protection de ces infrastructures dont l'arrêt ou la destruction aurait des répercussions dans différents États membres.**

Nombre de ces structures étant entièrement ou partiellement exploitées par le secteur privé, **le succès de tout programme de protection dépend du niveau de coopération et de participation que nous pouvons atteindre sur le terrain avec les entreprises privées**. Cette question s'inscrit dans un dialogue plus général entre les secteurs public et privé sur la sécurité, qui est fortement encouragé par la Commission. Qu'il s'agisse de surveiller les flux financiers ou d'augmenter la résistance des infrastructures critiques, les acteurs privés joueront un rôle crucial dans la garantie de la sécurité des citoyens. La participation du secteur privé en vue de définir et de mettre au point de **nouveaux moyens d'améliorer la sécurité des biens et des services** doit donc intervenir au stade le plus précoce possible.

Associer le secteur privé

Le secteur industriel a compris qu'investir dans la sécurité n'est **pas un choix, mais une nécessité**. De son côté, la Commission entend faire preuve du même niveau d'engagement et soutenir les milieux économiques au moyen, par exemple, de financements ou du parrainage de programmes de recherche.¹² Notre tâche consiste à tenter de **réduire, autant que faire se peut, les effets négatifs** que les investissements accrus dans la sécurité pourraient avoir sur **la compétitivité d'un secteur économique particulier**. Toutefois, lorsque l'on calcule le coût relatif, il convient de ne pas perdre de vue l'ensemble des paramètres : la nécessité de préserver la stabilité des marchés, essentielle pour les investissements à long terme; l'influence de la sécurité sur l'évolution des marchés boursiers et sur la dimension macroéconomique.

L'aide aux victimes

Notre rôle n'est pas terminé si, malgré tous nos intenses efforts de prévention, de préparation et de gestion des conséquences d'une attaque terroriste, des citoyens innocents perdent la vie ou subissent des traumatismes physiques ou psychiques. **Le présent rapport témoigne de l'engagement de l'UE envers les victimes du terrorisme et leurs proches**. La Commission a déjà sélectionné certains **programmes** d'assistance aux victimes du terrorisme **auxquels elle apportera son concours financier**; certains visent plus particulièrement à aider ces victimes à surmonter leur expérience traumatisante, tandis que d'autres ont plutôt un objectif éducatif, informatif ou académique. En 2005, la Commission apporte ainsi son soutien à, entre autres,

des programmes, des conférences, des campagnes d'information, organisés par des associations, des ONG ou des instituts dont la mission est en rapport avec l'aide aux victimes du terrorisme. Des programmes européens offrant une protection aux **victimes qui acceptent de témoigner** dans les procès de terroristes sont également en préparation.

Les relations extérieures et la lutte contre le terrorisme

L'UE a en outre un rôle primordial à jouer en promouvant une approche globale de la lutte contre le terrorisme, en particulier si l'on considère la valeur ajoutée d'une union de 25 pays en termes de poids politique sur la scène internationale. La force d'impulsion de cette action extérieure réside en partie dans la prise de conscience grandissante que **sécurité intérieure et sécurité extérieure sont intimement liées**, ainsi que le soulignait la stratégie européenne de sécurité¹³. Du fait des frontières plus ouvertes et de l'intégration et l'interdépendance croissantes au niveau mondial, l'UE doit tenir compte des menaces qui pèsent sur sa sécurité, telles que le terrorisme, tant dans ses relations extérieures qu'au niveau interne. L'objectif est **d'intégrer la lutte contre le terrorisme à tous les aspects des actions extérieures de l'UE**. Il nous faut partager non seulement nos compétences et nos capacités en matière d'antiterrorisme, mais également nos valeurs, autrement dit, faire respecter l'État de droit, ainsi que les droits et libertés fondamentaux, dans le cadre même de la lutte contre le terrorisme.

Le *Plan d'action de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme* consacre pas moins de deux objectifs sur sept aux actions extérieures de l'UE: **approfondir le consensus international** sur la lutte contre le terrorisme, et **cibler les actions, notamment l'assistance technique, sur les pays tiers prioritaires**. Parmi les projets dans lesquels nous sommes déjà engagés aux côtés d'autres pays, on peut citer:

- **soutenir le rôle capital de l'ONU** afin d'assurer l'adhésion universelle aux résolutions de son Conseil de sécurité, ainsi que leur exécution pleine et entière – encourager cette dernière pour les 12 conventions et protocoles internationaux sur l'antiterrorisme, ainsi que l'adoption au plus tôt d'une convention des Nations Unies exhaustive contre le terrorisme et de la convention contre le terrorisme nucléaire;
- **fournir une assistance technique en matière d'antiterrorisme** à une série de pays tiers (environ 80, dont plusieurs pays prioritaires ciblés) dans lesquels les compétences et capacités ont besoin d'être développées, notamment dans les domaines suivants: rédaction d'une législation antiterroriste; droit et pratiques en matière financière; droit et pratiques en matière douanière; droit et pratique de l'immigration; droit et pratique de l'extradition; police et services répressifs; trafic d'armes, et renforcement des capacités judiciaires;
- **travailler en collaboration étroite avec les organismes internationaux** tels que la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme de l'ONU, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le G8, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux;
- intégrer des **clauses antiterrorisme** dans toutes les conventions avec les pays tiers, en vue de former la base d'une coopération antiterroriste;
- **s'attaquer aux causes profondes du terrorisme**, notamment en favorisant l'aide au développement pour effriter la base de soutien aux réseaux terroristes, en privilégiant la

réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance, et en promouvant les processus de développement participatif; et

- **renforcer la coopération avec les principaux partenaires, et en particulier avec les États-Unis**, en mettant l'accent sur une collaboration quotidienne entre les services de renseignement et de police; sur l'instauration d'un nouveau dialogue politique de haut niveau sur la sécurité des frontières et des transports; sur la conclusion de conventions d'extradition et d'entraide juridique, ainsi que de conventions entre Europol et les agences américaines; sur le resserrement des contacts entre Eurojust et les autorités judiciaires américaines.

Nombre des autres sujets mentionnés ci-dessus ont également une dimension extérieure.

Par exemple, la politique de protection des infrastructures critiques devrait tenir compte des infrastructures situées certes à l'extérieur des frontières de l'Union, mais dans des pays limitrophes. De même, une stratégie à long terme, destinée à prévenir la radicalisation qui conduit à s'engager dans le terrorisme, doit être élaborée en étroite collaboration avec les pays concernés, de même que dans les enceintes internationales telles que l'ONU, le Conseil de l'Europe, le processus Euro-Med et les rencontres Asie-Europe (ASEM).

CONCLUSION – LA VOIE À SUIVRE

Si une seule leçon doit être tirée de l'attentat du 11 mars, ce doit être la suivante: notre seul espoir de lutter efficacement contre le terrorisme et de préserver les valeurs et les principes de paix, de démocratie, de tolérance, de diversité et de respect des droits de l'homme, pour lesquels nous nous sommes tant battus, réside dans **une coordination accrue entre les États membres de l'Union, d'une part, et entre l'Union et ses partenaires internationaux, d'autre part**. Nous espérons que le 11 mars demeurera à jamais gravé dans la mémoire de tous les Européens, afin que la volonté politique grandissante de collaborer plus étroitement dans la lutte contre le terrorisme ne faiblisse pas. **Nous le devons aux victimes de toutes les formes de terrorisme.**

Le combat contre le terrorisme constitue l'un des volets majeurs de l'objectif de l'Union visant à créer un espace de justice, de liberté et de sécurité. Somme toute, la lutte contre le terrorisme combine ces trois éléments en garantissant aux citoyens, grâce à un processus qui est légal, donc juste, une sécurité leur permettant de jouir sans restriction de leurs libertés. Nous sommes témoins de tous les efforts que l'Union déploie pour y parvenir, notamment en développant chaque jour davantage sa politique antiterroriste en totale coordination avec tous les autres domaines de politique susceptibles de contribuer à la lutte contre le terrorisme. **La Commission est persuadée que l'Union a un rôle-clé à jouer en concentrant son action sur le combat contre le terrorisme.**

Le présent rapport à la mémoire des victimes du terrorisme est **l'occasion d'engager tous les citoyens européens** dans un débat sur le moyen de garantir les libertés tout en luttant contre le terrorisme. Ce n'est là que le **début d'un processus démocratique bien plus long, qui doit éveiller les consciences et susciter une réflexion sur les grandes valeurs que l'Union doit défendre et faire respecter dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme.**

ANNEXE

1. LA DECLARATION DU CONSEIL EUROPEEN SUR LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME DU 25 MARS 2004

En réaction aux atrocités terroristes commises en Espagne, le Conseil européen de l'Union européenne a fixé un double objectif : «[l]'Union et ses États membres s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour combattre le terrorisme sous toutes ses formes, dans le respect des principes fondamentaux de l'Union, des dispositions de la Charte des Nations Unies et des obligations énoncées dans la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies.»

La déclaration énonce des objectifs généraux destinés à améliorer la coopération entre les États membres et leurs forces de police/de sécurité, et à aider les victimes du terrorisme.

2. LES OBJECTIFS STRATEGIQUES DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME (PLAN D'ACTION REVISE)

La déclaration du Conseil européen sur la lutte contre le terrorisme du 25 mars 2004 a actualisé le plan d'action concrétisant les objectifs généraux de la déclaration sous la forme de tâches réalisables d'un point de vue stratégique. Le plan d'action comporte sept objectifs qui sont des tâches spécifiques, mesurables et réalisables confiées à l'Union européenne, axées sur la coopération entre les États membres et leurs partenaires internationaux, aux niveaux national et communautaire, ainsi que sur le plan extérieur avec les pays tiers partenaires. Grâce à cette coopération, les États membres devraient être en mesure de faire face aux attaques terroristes et de travailler de concert pour démanteler les activités des terroristes au sein de l'Union.

3. LES COMMUNICATIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE

En réponse à la déclaration du Conseil européen, la Commission européenne a publié cinq communications consacrées à la lutte contre le terrorisme:

- (1) Vers un renforcement de l'accès à l'information par des autorités responsables pour le maintien de l'ordre public et pour le respect de la loi
- (2) Attaques terroristes: prévention, préparation et réponse
- (3) Prévenir et combattre le financement du terrorisme par des mesures visant à améliorer l'échange d'informations, la transparence et la traçabilité des transactions financières
- (4) Lutte contre le terrorisme: préparation et gestion des conséquences
- (5) Protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Leurs principaux thèmes sont les suivants:

- **ÉCHANGE D'INFORMATIONS:** améliorer l'accès aux bases de données des États membres au sein de l'Union, ainsi que les échanges d'informations.
- **ARGUS:** système global d'alerte en cas de crise, destiné à coordonner l'ensemble des programmes de gestion des crises de la Commission.
- **LEN:** création d'un réseau des services répressifs pour favoriser l'échange accru d'informations entre les forces de police des États membres.
- **EPCIP:** création d'un programme européen de protection des infrastructures critiques en vue de consolider et de rassembler les capacités et compétences de la Commission dans le domaine du conseil et de l'assistance en matière de protection des infrastructures critiques.
- **TRANSPARENCE/TRAÇABILITÉ/ÉCHANGES:** pour combattre le financement du terrorisme, la Commission entend développer la coopération et l'échange d'informations, ce qui permettra de suivre plus aisément les fonds des réseaux terroristes.

4. LE CONSEIL EUROPEEN - LE PROGRAMME DE LA HAYE

Les conclusions de la présidence du Conseil européen ont réaffirmé que «[le Conseil] considère comme une priorité la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice pour répondre à une préoccupation majeure des citoyens des États réunis au sein de l'Union»¹. Pour l'Union, ce programme constitue un véritable agenda pour l'évolution future de ses politiques en matière de migration et d'asile. Il a été adopté par le Conseil européen, composé des chefs d'État et de gouvernement des 25 États membres. Le document contient des propositions et fixe des échéances dans les domaines dans lesquels le Conseil souhaite que soient prises des décisions politiques. Ainsi, le programme est davantage une «liste de souhaits» qu'un document d'orientation détaillé.

5. PROCHAINES ACTIVITES DE L'UNION EUROPEENNE

- Création/mise en oeuvre d'ARGUS
- Création/mise en oeuvre de l'EPCIP
- Création/mise en oeuvre du LEN
- Communication relative à la radicalisation conduisant à s'engager dans le terrorisme
- Paquet législatif en matière de sécurité à bord des avions
- Communication relative aux moyens d'assurer une plus grande sécurité en ce qui concerne les explosifs, le matériel servant à fabriquer des bombes et les armes à feu

- Proposition relative à un instrument juridique contraignant permettant de désigner des correspondants nationaux au sein des services de sécurité/de renseignement des États membres aux fins de l'application de certaines mesures de coopération en matière de lutte contre le terrorisme prévues par l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC
- Proposition relative à un instrument juridique contraignant visant à créer un réseau européen des équipes de déminage
- Réalisation d'une étude en vue de recenser les meilleures pratiques existant en Europe en matière d'échange d'informations et d'identifier les éventuels domaines où elles peuvent être améliorées à la lumière de l'étude
- Examen par la Commission/Europol des mécanismes d'échange d'informations, en vue de favoriser ces échanges entre les services répressifs et le secteur privé
- Avancement des travaux sur le rassemblement d'informations électroniques
- Fixation de priorités parmi les 150 mesures énoncées dans le plan d'action pour la lutte contre le terrorisme adopté le 18 juin par le Conseil européen, par le groupe inter-services présidé par la Direction D de la DG JAI
- La Commission suivra la mise en oeuvre par les États membres des mesures adoptées au niveau européen
- La Commission présentera un document d'orientation sur une stratégie de communication auprès de l'opinion publique et de la société civile sur le thème «comment vivre dans un monde où le terrorisme est une réalité avec laquelle il faut compter».

Notes

¹ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (2002/475/JAI) (JO L 164 du 22 juin 2002, p. 3)

² Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (2002/584/JAI) (JO L 190 du 18 juillet 2002, p. 1)

³ Europol a été créé par l'acte du Conseil du 26 juillet 1995 établissant la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol) [Journal officiel C 316 du 27.11.1995] en vue d'améliorer la coopération policière entre les États membres dans les domaines du terrorisme, du trafic illicite de drogues et d'autres formes graves de la criminalité internationale.

⁴ Créé en 2002, Eurojust est un organe de l'UE basé à La Haye.

⁵ La Commission a mis en place des groupes interservices de haut niveau ainsi que plusieurs groupes de travail spécialisés afin de mieux coordonner la lutte contre le terrorisme.

⁶ L'actualisation la plus récente du *plan d'action de l'UE de lutte contre le terrorisme* a été réalisée le 29 novembre 2004 par la présidence néerlandaise du Conseil.

⁷ La Commission a publié un total de cinq communications depuis le 11 mars 2004: «Vers un renforcement de l'accès à l'information par des autorités responsables pour le maintien de l'ordre public et pour le respect de la loi», COM (2004) 429 du 16 juin 2004; «Attaques terroristes: prévention, préparation et réponse», COM (2004) 698 du 20 octobre 2004; «Prévenir et combattre le financement du terrorisme», COM (2004) 700 du 20 octobre 2004; «Lutte contre le terrorisme: préparation et gestion des conséquences» COM (2004) 701 du 20 octobre 2004; «Protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme» COM (2004) 702 du 20 octobre 2004.

⁸ Voir les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2004.

⁹ Préparé par le Conseil européen le 4 novembre 2004, le *programme de La Haye - renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne* s'inspire du programme de Tampere de 1999 en établissant un plan quinquennal nouveau et ambitieux en vue de renforcer la liberté, la sécurité et la justice au sein des 25 États membres de l'UE. Il contient des propositions et des délais pour les domaines dans lesquels le Conseil souhaiterait la prise de décisions politiques.

¹⁰ voir *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Lutte contre le terrorisme: préparation et gestion des conséquences*.

¹¹ un réseau d'alerte relatif aux infrastructures critiques (CIWIN) – réseau européen destiné à aider les États membres, les institutions communautaires, les propriétaires et exploitants d'infrastructures critiques à échanger des informations concernant des menaces et des vulnérabilités communes, ainsi que des mesures et des stratégies adéquates, pour limiter le risque et protéger les infrastructures critiques.

¹² Aux fins de tester les conditions du lancement d'un véritable programme de recherche sur la sécurité relevant du 7^e Programme-cadre RTD à partir de 2007, la Commission réalise actuellement une action préparatoire en matière de recherche sur la sécurité (2004-2006).

¹³ «*Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie de sécurité européenne*», approuvé par le Conseil européen qui s'est réuni à Bruxelles le 12 décembre 2003, et rédigé sous la responsabilité du Haut Représentant de l'UE, M. Javier Solana.