

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

2010/2311(INI) - 14/12/2011 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement a adopté par 307 voix pour, 259 voix contre et 54 abstentions, une résolution sur la politique antiterroriste de l'UE, ses principales réalisations et les défis à venir. La résolution adoptée en Plénière est une résolution de remplacement présentée par les groupes politiques ALDE, S&D et Verts/ALE en lieu et place du projet de résolution préparé sur base du rapport de Mme Sophia IN 'T VELD (ADLE, NL).

Le Parlement rappelle qu'après les attentats du 11 septembre 2001, la première décennie du 21^e siècle a été marquée par la "guerre contre le terrorisme" dans sa conception américaine. Depuis lors, l'Union fait face à une menace omniprésente puisque des attentats ont eu lieu à Madrid en 2004 et à Londres en 2005. EUROPOL souligne par ailleurs sur la situation et l'évolution du terrorisme dans l'UE (TE-SAT 2011) demeure sérieuse, et que les liens entre terrorisme et criminalité organisée semblent croissants, même si l'on constate une tendance à la baisse des attentats revendiqués ou attribués à des organisations terroristes depuis 2006.

La résolution souligne également que le terrorisme a pris de nouvelles formes, comme le cyberterrorisme, et que la structure, les méthodes et les financements des réseaux terroristes sont devenus plus élaborés : le terrorisme est maintenant devenu un phénomène qui affecte la sécurité de l'ensemble de l'UE et pas seulement la sécurité nationale des États membres.

Dans ce contexte, il est nécessaire d'adopter une **approche européenne commune** puisque les terroristes profitent de l'hétérogénéité du droit et des capacités de lutte contre le terrorisme en Europe ainsi que de l'abolition des contrôles aux frontières.

Considérations d'ordre général : si le Parlement accueille favorablement la communication de la Commission, il regrette que **sa portée soit plutôt étroite**, limitée à la mise en œuvre de mesures adoptées, et n'englobe pas les politiques antiterroristes nationales qui transposent des politiques adoptées au niveau européen ou international. Le Parlement souligne notamment l'importance d'une **approche cohérente** en matière de terrorisme et de criminalité organisée, vu ses répercussions européennes. En outre, la communication ne donne pas une idée claire de la façon dont les mesures interagissent, des chevauchements ou des vides existants entre les mesures prises alors que les mesures européennes, nationales et internationales sont complémentaires. Pour le Parlement, une **évaluation de mesures isolées ne donne pas une image complète de l'impact des politiques antiterroristes en Europe**. C'est pourquoi, il insiste sur la nécessité, pour l'Union européenne, ses États membres et les pays partenaires, de fonder leur **stratégie de lutte contre le terrorisme de manière globale** et fondée sur l'état de droit, le respect des droits fondamentaux, la prévention, le dialogue, la tolérance et la compréhension entre les différentes cultures, civilisations et religions.

Pour le Parlement, toute politique antiterroriste doit en outre répondre aux normes de nécessité, d'efficacité, de proportionnalité, de respect des libertés civiles, de l'état de droit et de contrôle démocratique, en mettant notamment l'accent sur le respect des droits reconnus par la Charte des droits fondamentaux.

Parmi les mesures les plus efficaces pour lutter contre le terrorisme, le Parlement recense les mesures suivantes :

- des mesures de restriction, consistant en la confiscation, la saisie et le gel des biens et des capitaux appartenant à des personnes physiques ou morales ;
- des mesures de prévention, de suivi et de poursuites contre les activités terroristes fondées sur une stratégie cohérente et les besoins, en évitant les doubles-emplois ;
- le développement et l'approfondissement des 4 domaines d'action principaux de la stratégie de lutte contre le terrorisme: la prévention, la protection, la poursuite et la réaction ;
- le renforcement de la coopération judiciaire et policière au niveau de l'UE, associé à un contrôle parlementaire total ;
- la formation et la sensibilisation des autorités judiciaires et de police.

Le Parlement en appelle également à **une évaluation exhaustive des politiques et mesures antiterroristes existantes** réalisée par la Commission en se concentrant sur les défis à venir. La Commission est également appelée à étudier la nécessité d'uniformiser les normes régissant l'obtention de preuves et les procédures d'enquête, de constituer des équipes d'enquête conjointes, d'élaborer un cadre de formation plus solide pour l'appareil judiciaire et policier et de mener des politiques d'inclusion et d'intégration dignes de ce nom. Les mesures antiterroristes envisagées doivent en outre être proportionnées au niveau de la menace et adaptées à une augmentation ou à la diminution du niveau de risque.

Le Parlement évoque en outre le rôle que peuvent jouer certaines ONG et la société civile dans le développement socio-économique, l'établissement de la paix, la construction étatique et dans la démocratisation, en vue de contrer la radicalisation et le recrutement, principale menace actuellement.

Pour une stratégie globale : le Parlement demande la mise sur pied d'une stratégie globale face aux liens qui existent entre la criminalité organisée internationale, le trafic de stupéfiants et le terrorisme et encourage la réalisation d'une **analyse permanente** des nouvelles tendances et caractéristiques observées dans la diversification, la radicalisation et le recrutement, aussi bien que dans le financement du terrorisme.

Il appelle également la Commission et les États membres à prévenir la montée de l'extrémisme en luttant contre le racisme, et en associant les pays extraeuropéens (dont les États-Unis) à cette politique. Constatant par ailleurs que la lutte contre le terrorisme faisait partie intégrante des relations de l'Union avec les pays tiers, le Parlement demande **l'augmentation des fonds alloués à la lutte contre le terrorisme dans le cadre du prochain instrument de stabilité**. Il accepte, à cet égard, de désigner comme **zones prioritaires l'Asie du Sud**, notamment le Pakistan et l'Afghanistan, la région du Sahel (Mauritanie, Mali et Niger), la Somalie ainsi que le Yémen.

Des mesures sont également nécessaires en matière d'accompagnement et d'aide spécifiques aux victimes.

Évaluation et exercice de cartographie : en ce qui concerne l'évaluation, le Parlement souligne qu'une évaluation appropriée de dix années de politiques antiterroristes doit en priorité vérifier si les mesures prises reposent sur des données probantes (et non sur des hypothèses), sont cohérentes et font partie d'une stratégie globale de l'Union. Il doit s'agir **d'une évaluation approfondie et complète** à mener conformément à l'article 70 du TFUE, et associant pleinement le Parlement européen.

Le Parlement préconise par ailleurs une approche globale et complète en matière de lutte contre le terrorisme par un alignement de la Stratégie européenne de sécurité et de la Stratégie de sécurité intérieure et par un renforcement des dispositifs de coordination en place entre les structures "Justice et affaires intérieures" du Conseil, les agences et le Service européen pour l'action extérieure. Dans ce contexte, il souligne la nécessité d'un **bon système de renseignement entre les États membres**, se fondant sur une base juridique adéquate.

L'évaluation envisagée devrait au minimum comprendre les points suivants:

- une analyse claire de la réponse à la menace terroriste, sur la base de la définition établie dans la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, ainsi que du cadre des mesures antiterroristes visant à lutter contre cette menace en termes d'efficacité, de failles de sécurité, de prévention, de poursuites et d'augmentation de la sécurité en Europe, y compris l'efficacité des agences de l'Union et le principe de proportionnalité;
- des faits, des chiffres et des évolutions concernant l'activité terroriste et anti-terroriste;
- une vue générale des effets cumulés des mesures antiterroristes sur les libertés civiles et les droits fondamentaux, les mesures adoptées par des pays tiers qui ont une incidence directe dans l'Union et toutes les mesures prises dans ce domaine en rapport avec les relations extérieures, ainsi que la jurisprudence de la CEDH, de la Cour de justice de l'UE et des tribunaux nationaux.

La Commission est également appelée à :

- dresser une carte complète et détaillée de toutes les politiques antiterroristes en vigueur en Europe ;
- procéder à une évaluation complète des politiques antiterroristes nationales, en consacrant une attention particulière aux interactions avec les politiques de l'Union, aux chevauchements et aux lacunes ;
- produire un rapport complet et détaillé sur **toutes les ressources dépensées par l'UE, les États membres et les entreprises privées pour des mesures poursuivant des objectifs de lutte contre le terrorisme, directement ou indirectement**, y compris les mesures axées sur la lutte informatique contre le terrorisme, la protection des droits fondamentaux et des données, la démocratie et l'état de droit, le financement de la recherche liée à la lutte contre le terrorisme et l'évolution des lignes budgétaires concernées depuis 2001 ;
- vérifier si les mesures antiterroristes sont convenablement mises en œuvre et en informer régulièrement le Parlement et le Conseil;
- réaliser une étude des coûts des politiques antiterroristes supportés par le secteur privé.

Contrôle et responsabilité démocratiques : la Commission est appelée à réaliser une étude pour déterminer si les politiques antiterroristes sont soumises à un **véritable contrôle démocratique** en cherchant notamment à déterminer si soit les parlements nationaux, soit le Parlement européen ont tous les droits et moyens de contrôle. Le Parlement demande également que l'on vérifie si le **principe de proportionnalité** est dûment pris en compte ainsi que les **droits fondamentaux des citoyens**. Il attend au passage les conclusions du rapport de suivi de la commission spéciale du PE sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers et souligne que l'UE doit aider les États-Unis à résoudre la question de la **fermeture de Guantanamo**.

Dans ce cadre, le Parlement exhorte le Conseil et la Commission, lors de la révision des mesures relatives à l'établissement de la liste noire et au gel des avoirs, à porter une attention particulière à l'opinion des ONG et de la société civile, afin que les ONG ne soient pas classées «par association» et ne soient pas injustement handicapées dans leur travail avec des organisations partenaires. Le Parlement est conscient de l'appel de la Commission contre l'arrêt du Tribunal dans la récente [affaire Kadi](#) contre Commission et appelle les acteurs à réviser en profondeur le régime de sanctions et à s'assurer qu'il est en tout point conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Il considère en effet que tous ceux qui sont visés par des sanctions doivent être informés des raisons pour lesquelles ils sont visés et avoir droit à des **voies de recours judiciaire efficaces**.

Surveillance et profilage : le Parlement demande à la Commission de procéder obligatoirement à une vérification de la proportionnalité et à une étude d'impact complète pour toute proposition impliquant la collecte massive de données à caractère personnel, le recours à des techniques de détection et d'identification, le pistage et la localisation, l'exploration de données et le profilage, l'évaluation des risques et l'analyse des comportements ou des techniques similaires. Il estime qu'il est nécessaire de faire un meilleur usage des données car pour le Parlement, **la collecte des données ne devrait être autorisée qu'au nom du principe de nécessité**. Le Contrôleur européen de la protection des données et l'Agence

des droits fondamentaux sont également appelés à faire rapport sur le niveau de protection des droits fondamentaux et des données à caractère personnel dans le domaine de la politique antiterroriste.

D'autres mesures sont enfin réclamées comme :

- une répartition des tâches plus claire entre le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme et la haute représentante;
- une proposition tendant à renforcer la protection des libertés civiles, la transparence et le contrôle démocratique dans le cadre des politiques antiterroristes, notamment en améliorant l'accès aux documents par la voie d'une **loi de l'UE sur la liberté de l'information** ;
- des amendements à la [décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil](#) relative à la lutte contre le terrorisme, afin de renforcer la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, entre autres en actualisant la définition des faits de terrorisme ;
- une **définition juridique uniforme de la notion de "profilage"**;
- un cadre législatif de protection des données qui englobe la politique étrangère et de sécurité commune, en vertu de l'article 16 du TFUE.