COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 20.10.2004
COM (2004) 698 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Attaques terroristes: prévention, préparation et réponse

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 3

2. SOCIETE CIVILE ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME 3

2.1. Défendre les droits fondamentaux contre le phénomène de radicalisation violente 4

2.2. Dialogue entre les secteurs privé et public sur les questions de sécurité 4

2.3. Victimes du terrorisme 4

2.4. Faire du 11 mars une journée de débats citoyens et démocratiques sur la défense de la liberté 5

3. UNE APPROCHE INTÉGRÉE EN VUE DE PREVENIR LES ATTAQUES TERRORISTES, DE S'Y PREPARER ET D'Y REPONDRE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE 5

3.1. Politiques communautaires de lutte contre le terrorisme 5

3.2. Coopération extérieure 6

3.3. Intégrer les systèmes européens et nationaux 7

3.4. Autorités en rapport avec le public 7

3.5. Établir des liens avec les services répressifs 8

3.6. Priorité à la recherche sur la sécurité 8

3.7. Rôle du secteur privé 9

3.8. Explosifs 9

1. INTRODUCTION

À la suite des attentats terroristes qui ont touché Madrid et l'Union européenne dans son ensemble le 11 mars, le Conseil européen a arrêté[1] une série d'objectifs stratégiques qui orientent depuis lors la lutte de l'Union contre le terrorisme.

Lors de sa réunion du 18 juin 2004[2], le Conseil européen a avalisé le *Plan d'action révisé de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme*. Une prévention, une préparation et une réponse efficaces en cas d'attaques terroristes sont des objectifs prioritaires que l'on retrouve dans de nombreuses mesures et actions de vaste portée définies dans le plan d'action, auquel la Commission a apporté une contribution décisive[3]. Lors de cette réunion, le Conseil européen a recensé une série de problèmes prioritaires auxquels il conviendrait de s'attaquer avant la fin de 2004: prévention des attaques terroristes et gestion de leurs conséquences, protection des infrastructures critiques et financement du terrorisme.

La présente communication, ainsi que les trois autres communications adoptées simultanément par la Commission[4] sur chacun des domaines mentionnés, font suite aux requêtes du Conseil européen et visent à contribuer à la préparation du Conseil européen du 17 décembre 2004, en collaboration avec le Conseil.

2. SOCIETE CIVILE ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Les droits à la vie, à la liberté et à la sûreté[5] figurent parmi les droits de l'homme les plus importants[6]. Le terrorisme les menace tous. La préservation de ces droits est une tâche fondamentale, qui appelle dans nos sociétés démocratiques la participation de tous les acteurs sociaux. Il ne suffit donc pas que les politiques européennes soient intégrées, elles doivent également être globales et associer les parlements, les agents économiques, les organisations de la société civile ainsi que l'ensemble des citoyens européens.

La protection de la vie, de la sécurité et de la liberté requiert, à notre époque, des solutions, des moyens et des approches d'un genre nouveau. Si l'on veut priver les terroristes du droit de tirer parti de la liberté pour porter atteinte à la liberté elle-même, l'ensemble de la société devra participer à la définition et à la mise au point de nouveaux outils plus efficaces pour lutter contre le terrorisme mondial, ainsi que de nouveaux dispositifs de contrôle pour

---

1 Déclaration du Conseil européen sur la lutte contre le terrorisme du 25 mars 2004, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/79637.pdf

2 CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES DES 17 ET 18 JUIN 2004 – CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENCE, 10679/2/04 REV2, http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/81742.pdf

3 Document de travail des services de la Commission, «Compendium Counter-Terrorist Actions: Contribution of the Commission Services», SEC (2004) 669 du 25 mai 2004

4 Communications de la Commission sur le renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme [COM (2004) 700], la prévention du terrorisme et la gestion des conséquences [COM (2004) 701], ainsi que la protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme [COM (2004) 702].

5 Article 3 de la déclaration universelle des droits de l'homme: «Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne».

6 Voir les articles 2, paragraphe 1, «Toute personne a droit à la vie» et 6 «Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté» de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_fr.pdf

maintenir l'équilibre entre sécurité collective et liberté individuelle. Les objectifs en matière de sécurité doivent néanmoins rester compatibles avec les principes des libertés fondamentales et les règles internationales afférentes à l'esprit d'entreprise et aux échanges commerciaux. La confidentialité des données à caractère personnel et commercial recueillies à des fins sécuritaires doit absolument être respectée dans l'UE et par nos partenaires commerciaux.

2.1. Défendre les droits fondamentaux contre le phénomène de radicalisation violente

Une stratégie de lutte contre le terrorisme doit avant tout viser à s'opposer à une radicalisation violente au sein de nos sociétés et aux conditions qui facilitent le recrutement des terroristes. La Commission entend contribuer aux travaux que mènera le Conseil à ce sujet en 2005, en se fondant, entre autres, sur les connaissances d'experts et de chercheurs, ainsi que de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. Elle s'efforcera, d'une part, de déterminer les domaines dans lesquels les politiques et les instruments européens peuvent contribuer à prévenir une radicalisation violente et, d'autre part, d'examiner comment protéger au mieux les libertés et les droits fondamentaux inscrits dans le traité constitutionnel européen contre ceux – quels qu'ils soient – qui tenteraient d'y porter atteinte par la violence et la terreur.

2.2. Dialogue entre les secteurs privé et public sur les questions de sécurité

Compte tenu de l'importance du rôle du secteur privé dans la préparation et la réponse aux attaques terroristes et leur prévention, illustrée dans chacune des trois autres contributions au Conseil européen de décembre 2004, la Commission estime nécessaire de lancer un «dialogue entre les secteurs privé et public sur les questions de sécurité» avec des représentants de fédérations européennes, nationales et sectorielles ainsi que d'autres organisations représentatives. Elle se fondera, pour se faire, sur des partenariats existants et les travaux précédemment menés dans ce domaine, tels que les partenariats public-privé en vue de lutter contre la criminalité organisée. Ce dialogue ne devrait pas donner lieu à la création de nouvelles structures, mais permettre aux deux parties de procéder à des échanges constructifs sur la façon de répondre aux besoins sécuritaires de l'Europe, sans désorganiser la circulation des biens et des services et tout en respectant la confidentialité des données à caractère personnel et commercial recueillies à des fins sécuritaires. Il conviendrait en outre de maintenir l'impact sur les entreprises et les secteurs d'activité associés aux mesures proposées proportionnel à l'objectif de réduire les risques en matière de sécurité.

2.3. Victimes du terrorisme

Le soutien aux victimes et à leurs familles ainsi que la contribution aux efforts de réhabilitation doivent faire partie intégrante de la réponse à apporter aux attaques terroristes dans une société unie par des liens de solidarité. Le 25 mars, le Conseil européen a invité la Commission «*à veiller à ce que soient alloués d'urgence les crédits prévus dans le budget 2004 pour le soutien des victimes du terrorisme*».

La Commission étudie actuellement les différents aspects de cette réponse et met en œuvre un projet pilote approuvé par le Parlement pour financer des projets destinés à aider les victimes à se rétablir et à sensibiliser l'opinion publique à la menace terroriste.

Il conviendrait en outre de mettre en place un mécanisme permettant de partager la charge économique d'un événement à l'origine de dommages extraordinaires, tel que l'attaque du

World Trade Center à New York, entre tous les États membres de l'Union européenne. Grâce à cette solidarité, chaque État membre serait mieux à même de faire face aux conséquences d'une attaque d'une telle ampleur. La Commission étudie actuellement diverses options pour ce mécanisme en vue de soumettre éventuellement une proposition à la mi-2005.

2.4. Faire du 11 mars une journée de débats citoyens et démocratiques sur la défense de la liberté

La Commission entend contribuer à honorer la mémoire des victimes des attentats du 11 mars 2004 grâce aux cérémonies qui auront lieu le 11 mars 2005, première journée européenne des victimes du terrorisme. À cette fin, elle s'emploiera à faire de cette journée une journée de débats citoyens et démocratiques sur la défense de la liberté. Dans les jours qui ont suivi le 11 mars, des millions de citoyens de tous les États membres ont fait preuve de solidarité, d'engagement et de courage et ont manifesté leur confiance dans les institutions nationales et européennes. L'Union se doit d'honorer cette maturité démocratique et de contribuer à un débat éclairé sur les équilibres délicats qu'il convient de trouver si l'Europe veut concilier le plus haut niveau de sécurité publique avec la protection la plus stricte de la liberté et des garanties qui la caractérisent. La Commission est disposée à participer, en coopération avec le Conseil, à l'élaboration d'un rapport du souvenir destiné aux parlements européen, nationaux et autres ainsi qu'aux citoyens européens en général, qui décrirait les mesures prises par les institutions européennes entre le 11 mars 2004 et le 11 mars 2005, leur état de mise en œuvre au niveau européen et national ainsi que les principaux défis qui restent à relever. Ce rapport, dédié à la mémoire des victimes du terrorisme, pourrait être préfacé par un message du Conseil européen.

3. UNE APPROCHE INTÉGRÉE EN VUE DE PREVENIR LES ATTAQUES TERRORISTES, DE S'Y PREPARER ET D'Y REPONDRE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

3.1. Politiques communautaires de lutte contre le terrorisme

Lors de sa réunion du 18 juin 2004, le Conseil européen a souligné l'importance d'adopter une approche intégrée de lutte contre le terrorisme et de recourir au large éventail d'instruments dont dispose l'Union européenne. La Commission souscrit pleinement à ce point de vue, qui guide ses propres travaux.

Le projet de traité constitutionnel supprime le troisième pilier et, à quelques exceptions près, intègre la justice et les affaires intérieures dans les autres politiques de l'Union. La Commission a acquis, dans le cadre du premier pilier, une expérience considérable dans les domaines où le Conseil européen de juin lui a demandé d'apporter sa contribution. Ceci ouvre la voie à un passage en douceur à une nouvelle donne institutionnelle dans les domaines où la Commission jouera, après l'entrée en vigueur du traité, son rôle traditionnel de préparation et d'exécution des politiques. La Commission considère que seule une meilleure intégration de la coopération policière et judiciaire dans les politiques globales permettra de lutter de manière cohérente et efficace contre le terrorisme.

Chacune des trois autres communications qui forment cette contribution examine comment la Commission, dotée des outils dont elle dispose actuellement et, dans certains cas, d'outils nouveaux, pourrait renforcer la préparation et la réponse aux attaques terroristes ainsi que leur prévention, dans les domaines respectivement du financement du terrorisme, de la prévention

et de la gestion des conséquences, ainsi que de la protection des infrastructures critiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ces communications soulignent également l'importance de plusieurs exigences globales fondées sur de nombreux instruments et moyens d'un très large éventail de politiques communautaires.

Les actions suivantes illustrent la prise en compte des objectifs de sécurité dans un grand nombre de politiques communautaires en vue de prévenir les attaques terroristes, de s'y préparer et d'y répondre. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de tous les domaines dans lesquels la Commission participe directement à la mise en œuvre du plan d'action de l'UE de lutte contre le terrorisme. La Commission contribue à poursuivre les priorités stratégiques définies par le Conseil européen du 25 mars dans de nombreux autres domaines aussi différents que le transport, l'énergie ou l'espace.

3.2. Coopération extérieure

Lors de sa réunion du 18 juin, le Conseil européen a souligné «*la nécessité de veiller à ce que la lutte contre le terrorisme s'inscrive pleinement dans la politique extérieure de l'Union européenne et [*demandé*] que des propositions concrètes sur la meilleure manière d'y parvenir soient présentées au Conseil européen de décembre».*

Dans le cadre de la préparation du Conseil européen, la Commission étudie, en collaboration avec le Conseil, les moyens d'inscrire la lutte contre le terrorisme dans les divers volets de la politique extérieure de l'UE. À titre de première contribution, les services de la Commission ont rédigé un document informel intitulé «Commission's Counter-Terrorism Technical Assistance Strategy» (stratégie d'assistance technique à la lutte antiterroriste de la Commission).

Ce document explique pourquoi il convient de développer la contribution de la Commission à l'approche globale de l'UE visant à fournir une assistance aux pays et régions tiers en matière de lutte contre le terrorisme. La stratégie repose sur le principe suivant: l'assistance de la CE doit se fonder sur les mécanismes de coopération et d'aide existants et se caractériser par une démarche axée sur la collaboration avec les pays bénéficiaires; elle devrait se focaliser sur les domaines dans lesquels la CE bénéficie d'un avantage comparatif, sur le plan géographique en mettant l'accent sur le voisinage élargi de l'Europe, et sur le plan thématique en procédant au renforcement à long terme des institutions nécessaire pour obtenir des résultats durables et en couvrant les domaines prioritaires de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies (coopération policière et judiciaire, droit et pratique en matière financière et gestion des frontières).

La Commission développera en outre tous les aspects de sécurité liés aux transports et à l'énergie dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, par des programmes d'assistance extérieure et en collaboration avec les pays tiers. Dans les pays voisins de l'Union européenne et les pays tiers avec lesquels l'Union entretient des relations commerciales soutenues, le niveau de sécurité des infrastructures et des procédures doit être aussi élevé que possible et devrait, en tout état de cause, être à la hauteur des normes établies au niveau international.

Afin d'éviter la re-vérification des biens importés ou des personnes en transit ou lors de leur arrivée, la Commission devrait élaborer des accords de reconnaissance mutuelle sur la mise en œuvre des mesures internationales arrêtées et les proposer aux États membres pour approbation. Ces systèmes devraient faire l'objet d'évaluations par les pairs régulières.

La Commission contribue également à d'autres aspects de l'approche de l'UE visant à inscrire la lutte contre le terrorisme dans ses relations extérieures, à savoir: développer le dialogue culturel avec le monde islamique, s'attaquer aux facteurs sous-jacents du terrorisme et examiner les liens entre la criminalité organisée internationale et le terrorisme.

Ces activités sont en outre liées aux travaux en cours avec le Conseil dans le domaine de la non-prolifération des armes de destruction massive, y compris les mesures concernant les biens à double usage et le contrôle des exportations.

Il convient également de noter que les questions liées à ce sujet forment une part importante des programmes de coopération multilatérale et bilatérale auxquels participe la Commission.

3.3. Intégrer les systèmes européens et nationaux

Si l'Europe veut être à même d'assurer la sécurité de ses citoyens selon les normes les plus strictes, elle doit pouvoir se fonder sur les informations les plus fiables et les meilleures compétences, quel que soit l'endroit où elles se trouvent.

La Commission a mis au point une série de systèmes d'alerte rapide et un dispositif de protection civile permettant à la solidarité de s'exprimer d'une manière concrète, coordonnée et efficace dans les situations d'urgence, y compris celles d'origine terroriste. Le service de permanence de la direction Sécurité de la Commission fonctionne 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Il fait office de point de contact pour la majorité des systèmes d'alerte. Il existe en outre des centres de contrôle et des cellules de crise dans différents services, qui sont activés en cas d'alerte et reliés à des structures analogues dans tous les États membres de l'Union. La Commission envisage sérieusement d'établir une structure centrale qui, le cas échéant, reliera tous les sous-systèmes et accueillera, en cas de crises, des équipes communes qui rassembleront toutes les informations et les connaissances requises.

Des processus analogues de consolidation et d'intégration au niveau européen s'avèrent nécessaires et sont en fait actuellement engagés dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme (accès en temps réel des services répressifs et de renseignement aux bases de données des institutions financières concernant les personnes et les opérations).

En outre, en ce qui concerne la garantie de la chaîne d'approvisionnement, la Commission a soumis au Conseil et au Parlement une proposition visant à améliorer le système d'alerte relatif aux échanges de biens afin de mieux contrôler tous les mouvements suspects, sans toutefois entraver le flux normal des échanges.

3.4. Autorités en rapport avec le public

Tandis que la communication interne entre les autorités est capitale en cas d'attaques terroristes ou de situations d'urgence similaires, il peut s'avérer tout aussi important de bien communiquer avec le public. Comme l'a montré la panne d'électricité en Italie, l'absence d'une communication adéquate avec le public peut se solder par des troubles, voire une hystérie collective. De même, le fait de ne pas percevoir des signaux importants du public peut être à l'origine de désastres qui auraient pu être évités ou limités.

Bien communiquer avec le public suppose des procédures et des systèmes modernes de communication et de traitement de l'information adaptés aux nouvelles menaces. Des systèmes efficaces de communication et d'information peuvent permettre de détecter et

d'analyser rapidement un événement ainsi que d'avertir la population des zones concernées. Il s'agit donc d'instruments clés pour prévenir et limiter les conséquences des éventuelles menaces ou attaques. Plusieurs États membres testent actuellement leur système d'alerte du public et éprouvent ou mettent en place de nouveaux dispositifs techniques tels que les diffusions par téléphone portable.

Le nouvel environnement sécuritaire à l'échelle mondiale et l'évolution rapide des technologies posent d'importants défis nouveaux à la sécurité publique et aux services de communication d'urgence. La Commission travaille actuellement à la mise en place d'un forum d'utilisateurs composés de fonctionnaires spécialisés dans ces domaines. Ce forum permettra d'instaurer un dialogue plus permanent entre les opérateurs des services d'urgence et les autorités en ce qui concerne les systèmes interopérables de traitement des urgences et les nouveaux concepts dans le domaine des systèmes et des procédures d'alerte du public.

3.5. Établir des liens avec les services répressifs

La deuxième exigence concerne la participation des services répressifs et de sécurité intérieure, qui peuvent être appelés à intervenir dans tous les domaines évoqués. Leur participation est capitale dans la lutte contre le financement du terrorisme, fortement souhaitable pour ce qui est de la réalisation d'évaluations de la vulnérabilité et l'élaboration de normes pour la protection des infrastructures critiques et inévitable à des degrés divers pour faire face à toute attaque terroriste.

Toutefois, le partage des alertes entre les systèmes communautaires et les services répressifs et de sécurité intérieure des États membres peut et, de l'avis de la Commission, devrait être sensiblement amélioré. Ces services devraient avoir accès aux alertes déclenchées par les différents systèmes européens et y contribuer en fournissant des informations pertinentes. Selon la Commission, Europol devrait accueillir un dispositif d'alerte des services répressifs (le réseau des services répressifs), qui serait connecté à d'autres systèmes d'alerte et de réponse rapides. Europol y participerait dans les limites de la convention Europol.

La Commission est également d'avis qu'Europol devrait jouer un rôle majeur dans la mise en place du programme européen de protection des infrastructures critiques dont elle entend achever la préparation dans le courant de 2005.

Elle estime qu'Europol, Eurojust et d'autres autorités compétentes doivent avoir accès aux informations les plus actuelles et complètes afin de lutter efficacement contre le financement du terrorisme. Tous les acteurs au niveau national, européen et international devraient être disposés à échanger des informations concernant tous les actes terroristes, y compris la participation aux activités d'un groupe terroriste par toute forme de financement.

3.6. Priorité à la recherche sur la sécurité

Selon la Commission, l'Union doit prendre des mesures décisives, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, pour renforcer considérablement la recherche scientifique et technologique en matière de sécurité.

Les questions relatives à la protection civile (y compris la biosécurité et la protection contre les risques liés à des attaques terroristes) et à la gestion des crises sont couvertes par la section «Appui scientifique aux politiques» du sixième programme-cadre de recherche. En plus des initiatives en cours, la Commission a récemment adopté une communication intitulée «La recherche sur la sécurité: les prochaines étapes», en s'inspirant d'un rapport rédigé par un

groupe de personnalités en la matière. Ce rapport préconise d'accorder un financement supplémentaire de 1 milliard d'euros par an au minimum à un programme communautaire de recherche sur la sécurité à compter de 2007. La Commission a pris note de la recommandation du groupe de personnalités de doter la recherche sur la sécurité de ressources appropriées. Elle a prévu le suivi politique et budgétaire correspondant dans les perspectives financières.

Un programme européen en matière de recherche sur la sécurité permettrait de renforcer considérablement les activités dans de nombreux domaines, dont plusieurs sont nécessaires pour répondre aux exigences de la lutte contre le financement du terrorisme, de la protection des infrastructures critiques et du développement de la gestion des conséquences. En outre, la cybersécurité, au centre du programme TSI, demeurera importante et devra être améliorée parallèlement au développement de l'«économie numérique».

La Commission estime que le secteur privé a un rôle important à jouer et qu'il doit investir concrètement dans la recherche sur la sécurité. L'Union doit, pour sa part, soutenir la mise en place de projets communs de recherche novateurs, associant des moyens publics et privés.

3.7. Rôle du secteur privé

Il est primordial de mettre sur pied une coopération efficace et intégrée avec le secteur privé. Qu'il s'agisse de la nécessité de contrôler les flux financiers ou de renforcer la solidité des infrastructures critiques, les opérateurs privés auront un rôle capital à jouer. La Commission juge nécessaire d'associer, dès que possible, le secteur privé à la définition et à la mise en place de solutions nouvelles en vue de renforcer la sécurité des biens et des services.

Le plus souvent, la lutte contre le terrorisme nécessitera des innovations technologiques et de nouvelles formes de partenariats, ce qui renforcera la compétitivité intérieure et extérieure. La participation structurée du secteur privé à l'élaboration de procédures, de pratiques et de normes élevées aux fins de l'amélioration de la sécurité des biens et des services devrait contribuer, dans la mesure du possible, à éviter l'imposition de nouvelles exigences législatives à l'industrie. Ces travaux doivent être menés en coopération au niveau européen pour préserver et renforcer l'intégrité du marché intérieur.

3.8. Explosifs

Dans sa déclaration du 25 mars, le Conseil européen a reconnu *«qu'il est nécessaire de priver les organisations et groupes terroristes des instruments dont ils ont besoin pour leurs activités».* Il a en outre souligné qu'«*il faut en particulier assurer une plus grande sécurité en ce qui concerne les armes à feu, les explosifs, le matériel servant à fabriquer des bombes et les technologies qui sont utilisées pour commettre des attentats».* Cette question a ensuite été abordée dans le «compendium» de la Commission et intégrée dans le plan d'action révisé.

La Commission poursuit activement les objectifs mentionnés et contribue aux travaux menés au sein des instances du Conseil, par le biais notamment de documents de travail de ses services. Ces travaux sont réalisés de manière globale, en association avec des chercheurs, des experts, Europol ainsi que les fabricants d'explosifs et de détonateurs. L'objectif est que les procédures de traçabilité, de détection, d'identification, d'amélioration, de stockage, de comptabilité, de transport et de manipulation des explosifs et détonateurs en Europe contribuent effectivement au plus haut niveau de sécurité. Des propositions seront soumises, si nécessaire, à cette fin.