COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.9.2005
COM(2005) 313 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant

Le recrutement des groupes terroristes: combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation violente

1. Introduction

On entend par «radicalisation violente» le phénomène par lequel certaines personnes adhérant à certains points de vues, opinions et idées peuvent être conduites à commettre des actes terroristes tels que définis à l'article 1er de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme[1]. Les récents attentats terroristes de Londres (juillet 2005) et de Madrid (mars 2004) ont renforcé le caractère prioritaire de la lutte contre la radicalisation violente dans le cadre d'une approche globale de la prévention de la lutte contre le terrorisme.

La lutte contre le terrorisme, sous toutes ses formes et indépendamment des objectifs ou des «idéaux» qu'elle entend poursuivre, est aussi une lutte idéologique, car le terrorisme a la capacité de porter atteinte aux principes fondateurs mêmes de l'Union européenne. Bien que l'Europe ait connu différents types de terrorisme dans son histoire, la menace principale vient actuellement d'un terrorisme nourri d'une interprétation abusive de l'Islam. Néanmoins, la plupart des facteurs incitant à la radicalisation violente et des solutions examinés dans la présente communication s'appliquent à toutes les formes de radicalisation violente, qu'elle soit de type nationaliste, anarchiste, séparatiste, d'extrême-gauche ou d'extrême-droite.

L'Union européenne rejette la violence et la haine et ne tolérera jamais le racisme ou la xénophobie, quelle qu'en soit la forme ou quel qu'en soit l'objet (religion ou groupe ethnique)[2]. Ainsi qu'il est inscrit dans la Charte des Droits Fondamentaux[3], l'Union est fondée sur les valeurs indivisibles et universelles de la dignité humaine, de la liberté, de l'égalité et de la solidarité et est basée sur les principes de la démocratie et de l'état de droit. Il importe de maintenir un équilibre essentiel entre les différents droits fondamentaux dans ce domaine, en particulier le droit à la vie, d'une part, et le droit à la liberté d'expression et au respect de la vie privée, d'autre part. L'Europe doit continuer à promouvoir les droits de l'homme et l'État de droit et rejeter toute forme de relativisme dès lors que les droits fondamentaux sont en jeu. Le terrorisme constitue l'une des violations les plus graves des libertés fondamentales et tout argument tentant de justifier certaines pratiques violentes sur la base d'une prétendue expression de la diversité doit être rejeté sans conditions.

Ces dernières années, on note un intérêt croissant à cet égard. Il s'agit sans conteste d'une question très complexe à laquelle il n'est pas facile de répondre et qui exige une approche prudente, modeste et réfléchie. Dans la présente communication, la Commission rend compte de ses travaux en cours sur le sujet et propose plusieurs orientations possibles pour que les

---

1 Décision-cadre 2002/475/JHA du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme. L'article 1er prévoit que Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes neuf actes intentionnels expressément énumérés, tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de gravement intimider une population ou contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale.

2 Article 13 du traité sur l'Union européenne, Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique - JO 180 du 19.7.2000, p. 22 - et directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail - JO L 303 du 2.12.2000.

3 Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne - JOC 364 du 7.12.2000.

travaux accomplis dans des domaines relevant de sa compétence puissent contribuer plus efficacement au règlement de ce problème. L'annexe à la présente communication présente simplement une première analyse des facteurs qui peuvent contribuer à la radicalisation violente et au recrutement des terroristes. Il est certain qu'une recherche et une analyse plus approfondies sur ce phénomène sont nécessaires.

Comme l'exige spécifiquement le programme de La Haye[4], le présent document constitue la première contribution de la Commission à l'élaboration d'une stratégie européenne à long terme (dont la présentation par le Conseil est prévue pour la fin de l'année 2005) visant à combattre les facteurs qui contribuent à la radicalisation et au recrutement terroristes. Les actions et les recommandations présentées dans le présent document sont une combinaison de mesures «douces» (ex: échanges interculturels de jeunes) et «dures» (ex: interdiction des émissions satellites incitant au terrorisme) et doivent être considérées comme un complément et un appui aux efforts nationaux actuels. La Commission est cependant convaincue que l'UE, avec son éventail de politiques pouvant être utilisées dans divers domaines pour combattre la radicalisation violente, est bien placée pour recueillir et diffuser au niveau européen l'expertise pertinente que développent les États membres dans la lutte contre ce problème.

Le présent document n'entend pas traiter des initiatives existantes en droit pénal fondées sur le Titre VI du traité sur l'Union européenne, comme la décision-cadre sur le terrorisme déjà adoptée ou la proposition de décision-cadre sur le racisme et la xénophobie actuellement examinée. Cette proposition, que la Commission demande au Conseil d'adopter rapidement vise à garantir que les comportements intentionnels reflétés dans les actes racistes et xénophobes, y compris l'incitation à la violence ou à la haine, les outrages publics, le laisser-faire face au racisme et à la xénophobie et l'adhésion à des groupes racistes ou xénophobes, sont incriminés dans les États membres[5].

2. Consolidation des politiques communautaires pour combattre la radicalisation violente

La Commission considère que l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie européenne sur la radicalisation violente exigera des efforts soutenus et que les mesures proposées dans la présente communication, tant à court qu'à long termes, ne prétendent pas être exhaustives. À l'avenir, d'autres mesures pourraient être proposées, en particulier compte tenu de l'amélioration des connaissances dans ce domaine.

Les principaux domaines qui exigent une attention immédiate sont la radio et la télévision, Internet, l'éducation, l'engagement des jeunes, l'emploi, l'exclusion sociale et les question relatives à l'intégration, l'égalité des chances et l'absence de discrimination, ainsi que le dialogue inter-culturel. En outre, pour développer les connaissances dans ce domaine, la Commission apportera son soutien à une analyse plus étendue de la radicalisation violente qui contribuera à améliorer l'élaboration des politiques à l'avenir. Enfin, dans le règlement de ce problème, les relations extérieures sont un aspect crucial de toute stratégie européenne future dans ce domaine.

---

[4] «Programme de La Haye: Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne», approuvé par le Conseil européen en novembre 2004.

[5] Proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie - COM(2001) 664; JO C 75 E du 26.3.2002.

2.1. Radio et télévision

Conformément à la décision de financement adoptée récemment pour son premier projet pilote relatif à la lutte contre le terrorisme[6] («la décision de financement»), la Commission envisage d'organiser une conférence dans un avenir proche sur le rôle des médias dans la radicalisation violente et le terrorisme.

La législation européenne interdit déjà toute incitation à la haine fondée sur des motifs liés à la race, au sexe, à la religion ou à la nationalité dans les émissions radiodiffusées[7]. Cette interdiction couvre aussi les programmes des pays tiers (diffusés principalement par la télévision satellite) s'ils utilisent une fréquence, une capacité satellitaire ou une liaison montante relevant d'un État membre[8]. Les États membres sont chargés de la mise en œuvre de ces dispositions et les cas récents d'interdiction de diffusion en Europe visant des chaînes telles que Al-Manar ou Sahar-1[9] montrent que l'application effective de ces règles fonctionne bien.

À l'invitation de la Commission, les présidents des autorités nationales de régulation dans le domaine de la radiodiffusion se sont réunis pour la première fois en mars 2005 pour donner une impulsion européenne à la lutte contre l'incitation à la haine dans les émissions radiodiffusées. À cette occasion, ils se sont mis d'accord sur des mesures concrètes qui visent à renforcer leur coopération et que la Commission soutiendra. Ils ont accepté l'idée d'un échange d'informations immédiat, en particulier par le biais d'un futur groupe de travail et d'un forum Internet restreint.

2.2. Internet

L'incitation à la commission d'actes terroristes est incriminée par la décision-cadre de l'UE sur le terrorisme; or l'utilisation d'Internet comme moyen d'incitation à la radicalisation violente ou de recrutement des terroristes est extrêmement préoccupante compte tenu de l'efficacité et de la portée mondiale, en temps réel, d'Internet.

L'objectif d'éradiquer toute propagande terroriste d'Internet peut être dûment pris en considération dans la directive sur le commerce électronique[10]. L'article 3, paragraphes 4 à 6, prévoit la possibilité de prendre des mesures adaptées contre la radicalisation violente et le recrutement des terroristes via Internet. Cette disposition envisage des dérogations à la libre circulation dans le marché intérieur au cas par cas, pouvant être invoquées par les États membres pour prendre des mesures telles que des sanctions ou injonctions visant à restreindre la fourniture d'un service en ligne particulier à partir d'un autre État membre, lorsqu'il est

---

6 La décision de financement de la Commission concernant le projet pilote «Lutte contre le terrorisme», adoptée le 15 septembre 2005, précise les modalités d'allocation d'un budget de 7 millions d'euros à la politique de lutte contre le terrorisme de la Commission.

7 Article 22a de la directive 97/36/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (directive «Télévision sans frontières»).

8 Article 2, paragraphe 4, de la directive « Télévision sans frontières ».

9 La retransmission des émissions d'Al Manar par tous les États membres de l'UE disposant d'une capacité satellitaire, en l'occurrence la France (Eutelsat), les Pays-Bas (NSS) et l'Espagne (Hispasat), a été interdite.

10 Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur («directive sur le commerce électronique») - JO L 178 du 17.7.2000, p. 1.

nécessaire de protéger certains intérêts d'ordre public tels que la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales, y compris la protection des mineurs et la lutte contre toute incitation à la haine fondée sur la race, le sexe, la religion ou la nationalité, ainsi que les violations de la dignité humaine des personnes physiques. Par conséquent, des mesures peuvent être adoptées à l'encontre des services fournis illégalement dans le contexte du terrorisme[11]. L'article 15, paragraphe 2, de la directive permet aux États membres d'instaurer, pour les prestataires de services de la société de l'information, l'obligation d'informer promptement les autorités publiques compétentes d'activités illicites alléguées qu'exerceraient les destinataires de leurs services ou d'informations illicites alléguées que ces derniers fourniraient.

En outre, tout État membre a l'obligation d'assurer un contrôle effectif des opérateurs établis sur son territoire et d'adopter les mesures nécessaires, conformément au droit communautaire, pour prévenir les activités criminelles. L'utilisation d'Internet en rapport avec la radicalisation violente sera aussi examinée dans le cadre de la réunion du groupe d'experts sur le commerce électronique prévue en novembre 2005.

Qui plus est, les États membres sont autorisés à demander à un fournisseur d'accès et à un prestataire d'un service de (simple) transmission[12], de même qu'à un prestataire de service pour la forme de stockage dite «caching»[13] et pour l'hébergement[14] de cesser ou de prévenir une infraction.[15] En particulier, les juridictions et les autorités administratives nationales peuvent ordonner le retrait de toute information illégale ou la désactivation de l'accès à ces informations. En outre, des listes noires, établies sur des critères précis fixés par la loi pour définir les contenus illégaux, ont été dressées par certaines instances ou les forces de police de certains États membres, pour aider les fournisseurs de services Internet (FSI) à identifier les sites hébergeant des contenus illégaux (à caractère pédopornographique ou raciste); ces listes sont actuellement utilisées par les FSI sur une base volontaire. Ce type d'autorégulation est un exemple qui pourrait être transposé à la prévention de la radicalisation violente et que les États membres pourraient partager avec d'autres.

La Commission encourage les États membres à utiliser le plus efficacement possible la marge que leur laissent ces dispositions de la directive pour combattre la radicalisation violente en Europe. Vu l'importance de maintenir l'équilibre délicat avec les principes de la directive relatifs au marché intérieur, l'échange de bonnes pratiques et d'expertise dans ce domaine est essentiel. La Commission est prête à rassembler les pratiques de ces États membres et à examiner la nécessité d'adopter un document directeur.

2.3. Éducation, engagement des jeunes et citoyenneté européenne active

Les programmes ciblés à l'attention des jeunes, à un âge où ils sont les plus réceptifs, mais aussi les plus vulnérables face aux idées radicales violentes, peuvent être très fructueux. La promotion de la diversité culturelle et de la tolérance peut contribuer à freiner le

---

[11] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et à la Banque centrale européenne intitulée "L'application aux services financiers des articles 3, paragraphe 4, à 3, paragraphe 6, de la directive sur le commerce électronique" - COM(2003) 259.

[12] Intermédiaires définis à l'article 12, paragraphe 1, de la directive sur le commerce électronique (simple transport).

[13] Intermédiaires définis à l'article 13, paragraphe 1, de la directive sur le commerce électronique.

[14] Intermédiaires définis à l'article 14, paragraphe 1, de la directive sur le commerce électronique.

[15] Articles 12, paragraphe 3, 13, paragraphe 2 et 14, paragraphe 3 de la directive sur le commerce électronique.

développement d'idées radicales violentes.

L'un des objectifs du programme «Jeunesse» est de «favoriser une meilleure compréhension de la diversité culturelle en Europe, ainsi que de ses valeurs fondamentales communes, et de soutenir ainsi la lutte pour le respect des droits de l'homme et contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie». La Commission européenne veille à ce que ces thèmes soient régulièrement repris dans les appels à projets novateurs. Le programme «Jeunesse» contribue par conséquent à éviter que des comportements violents s'enracinent chez les jeunes.

Le programme «Culture» finance aussi des activités liées à la promotion du dialogue interculturel et de la diversité culturelle en Europe, en encourageant la compréhension entre les citoyens de différents pays. La promotion du dialogue interculturel sera l'un des axes du nouveau programme «Culture 2007»[16].

Parallèlement, la Commission met en œuvre nombre de projets dans le cadre du programme «Socrates», qui vise notamment à développer les notions de citoyenneté européenne et la compréhension entre les cultures et à permettre aux personnes de milieux différents de partager une identité européenne commune qui ne manque cependant pas de respecter et promouvoir la diversité culturelle. Ces activités sont précisées dans les actions «enseignement scolaire» et «éducation tout au long de la vie» («Comenius» et «Grundtvig») du programme Socrates. L'un des objectifs de ces programmes, à savoir la promotion de la «sensibilité interculturelle», contribue d'une certaine façon à combattre le problème de la radicalisation violente de groupes sociaux marginalisés et «difficiles à atteindre».

La Commission a récemment lancé une proposition visant à adopter un nouveau programme intitulé «Citoyens pour l'Europe» destiné à promouvoir la citoyenneté européenne active[17] ; l'un des objectifs de ce programme est de renforcer la compréhension mutuelle entre les citoyens européens en respectant et promouvant la diversité culturelle, tout en contribuant au dialogue interculturel. Si ce programme est adopté, l'Union apportera un soutien financier à l'organisation de manifestations, la création de réseaux et la promotion de l'échange de bonnes pratiques, notamment pour promouvoir les valeurs fondamentales de l'Europe et ses réalisations majeures, contribuant ainsi de manière indirecte à la mise en œuvre d'un éventail de mesures «douces» contre la radicalisation violente. De plus, la Commission a lancé un dialogue au sein de la société civile entre l'UE et les Etats candidats en vue de renforcer la compréhension mutuelle et rapprocher les citoyens et les différentes cultures.

2.4. Promouvoir l'intégration, le dialogue interculturel et le dialogue avec les religions

2.4.1. Intégration

Dans la majorité des cas, les ressortissants de pays tiers s'intègrent bien dans les États membres de l'UE. Toutefois, l'échec de cette intégration peut constituer un terreau fertile pour le développement de la radicalisation violente. Comme l'explique l'annexe au présent document, il est probable qu'une personne se sentant étrangère à la fois par rapport à son pays d'origine et

[16] Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme Culture 2007 (2007-2013) - COM(2004) 469 du 14.7.2004.

[17] Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2007-2013, le programme « Citoyens pour l'Europe » visant à promouvoir la citoyenneté européenne active - COM(2005) 116 du 6.4.2005.

dans son pays d'accueil aura davantage tendance à chercher une identité et un sentiment d'appartenance ailleurs, par exemple en adhérant à une idéologie extrémiste forte.

Les politiques d'intégration – politiques autonomes ayant leurs propres objectifs particuliers – pourraient avoir des effets connexes positifs sur la prévention de la radicalisation violente. La Commission s'est engagée, dans le cadre du programme de La Haye, à prendre des mesures pour promouvoir des politiques d'intégration plus dynamiques dans les États membres à l'attention des ressortissants de pays tiers, en mettant en oeuvre les principes de base communs en matière d'intégration adoptés par le Conseil JAI en novembre 2004. La Commission a formulé ses propositions dans une communication adoptée en septembre 2005[18]. Dans le cadre de ses perspectives financières 2007-2013, la Commission a aussi proposé la création d'un fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers censé porter sur des mesures ciblées dans ce domaine.

Il convient d'adopter une approche holistique de l'intégration comprenant non seulement un accès au marché du travail pour tous les groupes, mais aussi des mesures tenant compte des différences sociales, culturelles, religieuses, linguistiques et nationales. Le droit de ne pas être victime de discrimination, développé par les directives européennes visant à combattre la discrimination[19], est aussi un aspect essentiel de l'intégration. Alors que 20 % du budget du Fonds social européen est déjà alloué à l'amélioration de l'égalité des chances sur le marché de l'emploi pour les groupes défavorisés, d'autres politiques susceptibles d'être utiles concernent le développement de la réhabilitation et de l'accessibilité des régions et des quartiers défavorisés, l'amélioration du logement, la promotion de l'accès à l'enseignement et la protection contre l'exclusion sociale. En outre, il est essentiel, pour prévenir le recrutement au sein des groupes radicaux, de veiller à ce que les individus s'épanouissent et nouent des liens avec la société au niveau personnel (voir annexe).

2.4.2. Dialogue entre États et religions

Le dialogue est rarement spontané, en particulier lorsque des valeurs et principes essentiels sont en jeu. Il est donc indispensable d'apprendre à mieux échanger points de vue et opinions et d'adopter une méthode de communication qui surmonte les obstacles et développe la compréhension des différences culturelles fondées sur les convictions religieuses (en particulier en présence d'idées radicales, extrémistes et intégristes). Il s'agit là d'une condition essentielle à l'établissement d'un dialogue interculturel et interreligieux sur des bases solides, dans l'intérêt général.

L'UE respecte et ne préjuge pas le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les Églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres (déclaration n° 11 annexée au traité d'Amsterdam). Les relations entre les États et les Églises et associations religieuses ne relèvent pas de la compétence de l'UE. Toutefois, il existe une tradition de dialogue entre la Commission et les différentes religions, Églises et communautés de convictions. Depuis quelques années, la Commission s'est créé un vaste réseau de contacts avec un grand nombre de partenaires confessionnels ou non. La Commission organise régulièrement conférences, séminaires et autres réunions visant à renforcer la compréhension mutuelle et à promouvoir les valeurs européennes. En 2003, une conférence des ministres de

[18] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Programme commun pour l'intégration; cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne - COM(2005) 389 du 1.9.2005.

[19] Directive 2000/43/CE et directive 2000/78/CE, voir note de bas de page 2.

l'intérieur de l'UE a été tenue sur le thème «Le dialogue interconfessionnel - facteur de cohésion sociale en Europe et instrument de paix en Méditerranée»[20], dans le but de débattre de la création d'un forum européen de dialogue interconfessionnel et de dialogue entre les gouvernements et les différentes confessions. La Commission, par exemple, a organisé une conférence sur l'antisémitisme en février 2004, à laquelle l'Union européenne a confirmé l'engagement à lutter contre l'antisémitisme et à surveiller ce phénomène.

La Commission s'inspirera de certaines de ces initiatives pour approfondir l'examen de celles qui peuvent être liées à la prévention de la radicalisation violente.

2.4.3. Année européenne du dialogue interculturel

La Commission entend formuler une proposition visant à consacrer 2008 Année européenne du dialogue interculturel. L'objectif est de sensibiliser les Européens aux différents aspects du dialogue interculturel et de mieux exploiter les programmes européens pour promouvoir les valeurs positives qui résultent de ce dialogue. Les questions soulevées dans la présente communication pourraient faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre des manifestations que soutiendra l'Union en 2008.

2.5. Forces de l'ordre et services de sécurité

Il conviendrait d'envisager des programmes dans lesquels la police et les services répressifs prendraient davantage d'engagements avec les jeunes au niveau local. Les États membres qui encouragent le recrutement de personnes de différents milieux devraient inciter les autres États membres à faire de même en partageant leurs meilleures pratiques, y compris dans les États membres qui ne reconnaissent pas officiellement leurs minorités ethniques. Cela pourrait être un moyen d'améliorer la compréhension et le respect mutuels entre les citoyens dans tous les États membres.

Le développement des actions de prévention dans le domaine de la lutte contre le terrorisme devrait être encouragé dans tous les États membres, de même que la poursuite de la coopération en matière d'opérations, de renseignements et de politiques. La Commission encourage les États membres qui ont déjà obtenu de bons résultats à partager leur expérience et leurs meilleures pratiques avec les autres États membres par le biais des structures de l'UE. Les États membres ont une obligation de coopération avec des instances telles qu'Europol, mais la coopération avec le Centre de situation conjoint de l'UE (SitCen) est aussi vivement encouragée. S'agissant des initiatives politiques, la Commission rassemblera et évaluera les meilleures pratiques des États membres et les consolidera au sein de lignes directrices périodiques à l'attention de tous les États membres.

2.6. Réseaux d'experts

Conformément à sa décision de financement récemment adoptée, la Commission allouera des crédits pour l'établissement d'un réseau d'experts en vue du partage d'idées concernant la recherche et les politiques à mener; celui-ci présentera une première contribution sur l'état des connaissances relatives à la radicalisation violente au début de 2006.

La Commission lancera aussi un appel d'offres pour des études dans ce domaine, qui seront notamment axées sur les facteurs de motivation et de renonciation à la radicalisation violente et

[20] Rome, 30-31 octobre 2003.

les facteurs socio-économiques qui contribuent à cette radicalisation. Il est possible que le projet pilote se poursuive en 2006. Les réseaux et les études feront notamment le bilan des recherches achevées ou en cours dans le contexte du programme-cadre de recherche communautaire et d'autres programmes de recherche. Un bilan des connaissances pertinentes doit aussi être fait dans le cadre du programme «Sécurité et protection des libertés» dans le cadre des futures perspectives financières et de nouvelles recherches dans ce domaine doivent être menées dans le contexte du 7e programme-cadre de recherche.

2.7. Suivi et recueil de données

La Commission a consulté le réseau d'experts indépendants sur les droits fondamentaux à propos du lien entre la radicalisation violente et les droits fondamentaux dans l'ordre juridique des États membres et a reçu, en réponse, une étude à ce sujet[21].

La Commission exploitera l'expertise de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) dans des domaines tels que les expériences des migrants[22], la violence raciste[23] et l'islamophobie[24]. La Commission demandera aussi à l'Observatoire des études sur les différentes manifestations de haine à l'égard des valeurs constitutionnelles fondamentales de l'UE telles que la liberté religieuse et l'égalité des sexes. En outre, la transformation de l'Observatoire en une Agence des droits fondamentaux élargira les possibilités d'action dans des domaines plus larges (par exemple, interaction de la police avec les différentes communautés).

2.8. Relations extérieures

Le dialogue avec les pays tiers et les partenaires régionaux et, le cas échéant, l'octroi d'une assistance technique à ceux-ci, doivent faire partie intégrante de notre approche pour lutter contre la radicalisation violente et le recrutement des terroristes. Dans le cadre de sa politique extérieure, l'UE joue déjà un rôle actif, même si ce n'est que de manière indirecte. La Communauté et les États membres constituent à eux seuls les plus grands donateurs d'aide au développement dans le monde, ce qui - au-delà du rôle essentiel à l'égard du développement – permet de s'attaquer à certaines des causes qui sont á l'origine de l'émergence du terrorisme. L'aide au développement peut contribuer à miner la base d'appui des réseaux et mouvements terroristes en ciblant la réduction des inégalités, le soutien à la démocratisation et le respect des droits de l'homme, en plus des actions relatives à la bonne gestion des affaires publiques, à la lutte contre la corruption et à la réforme des systèmes de sécurité.

En outre, des mesures doivent être prises pour prévenir la fragilité des États à un stade précoce, avant l'apparition éventuelle d'un «terrain fertile» pour le terrorisme. La Communauté développera son aide pour soutenir les efforts des États et des organisations régionales partenaires qui visent à consolider les systèmes d'alerte précoce, à renforcer les capacités des institutions et de gestion des affaires publiques et à promouvoir la défense des droits de l'homme, pour leur permettre de s'engager efficacement sur la voie de la prévention. Elle améliorera aussi sa capacité à reconnaître les premiers signes de la fragilité des États en améliorant les analyses, les évaluations et le suivi des États problématiques, fragiles et en

---

21 «The requirements of fundamental human rights in the framework of the measures of prevention of violent radicalisation and recruitment of potential terrorists», avis n° 3/2005, 23.8.2005 (http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_edf/index_fr.htm).

22 L'Observatoire élabore actuellement un rapport sur l'expérience du racisme et de la discrimination par les migrants.

23 L'Observatoire a présenté en avril 2005 un rapport sur la violence raciste dans les 15 États membres.

24 L'Observatoire prépare actuellement deux rapports à ce sujet.

désagrégation, conjointement avec d'autres donateurs[25]. Cela fait partie intégrante d'une approche de la sécurité et du développement impliquant une action extérieure globale.

Dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV), les plans d'action de l'UE dans le bassin méditerranéen comportent plusieurs mesures de lutte contre la radicalisation. Les facteurs possibles de la radicalisation des populations ont été examinés à de nombreuses occasions, lors d'échanges bilatéraux et régionaux. Ce dialogue peut être approfondi dans le cadre des institutions créées en vertu des accords d'association avec les pays du bassin méditerranéen.

Plus généralement, il est nécessaire de mieux promouvoir la compréhension interculturelle et interreligieuse entre l'Europe et les pays tiers, en particulier ceux où l'Islam est la religion dominante. Étant donné que l'Islam modéré est aussi souvent la cible des terroristes, il importe de tendre la main aux régimes et organisations islamiques modérés dans la coopération sur les politiques de lutte contre le terrorisme. De plus, offrir un soutien aux groupes musulmans modérés et aux courants de pensée modérés de l'Islam tant dans nos pays qu'à l'étranger peut contribuer à limiter le soutien à l'extrémisme et par conséquent réduire les possibilités de recrutement de terroristes.

La Commission donne plus de poids à la nécessité de lutter contre le racisme et la xénophobie dans le cadre de sa coopération avec les pays tiers en matière de droits de l'homme. Cela se reflète dans les priorités de financement fixées dans le cadre de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme[26], instrument thématique qui complète le dialogue politique et les stratégies axées sur les pays convenues avec les gouvernements partenaires. L'UE pourrait adopter une approche identique en ce qui concerne la promotion des valeurs sur lesquelles elle se fonde auprès d'autres États sans toutefois leur imposer ses modèles.

3. Conclusion

La Commission fournit ici sa première contribution au développement d'une stratégie de l'UE dans le domaine. Elle a expliqué comment les différentes politiques de l'UE pouvaient être canalisées ou mieux utilisées pour faciliter la prise en compte des différents facteurs qui contribuent à la radicalisation violente. Consciente du fait qu'il s'agit d'un effort à long terme et de la nécessité d'affiner l'approche au fur et à mesure de l'accumulation de connaissances sur le sujet, la Commission est déterminée à compléter et soutenir les actions des Etats membres, de leurs régions et de leurs collectivités visant à créer un environnement hostile à la radicalisation violente.

---

[25] Voir aussi COM(2005) 311 "Proposition de déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission : La Politique de Développement de l'Union européenne « Le Consensus européen»".

[26] Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme: Document de programmation 2002-2004. Adopté par la Commission le 20 décembre 2001. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm.

ANNEXE

Introduction

Violent Radicalisation is defined under section 1, above. In order to understand its historical and psychological roots one needs to look at a wide range of movements, organisations and struggles, with political, religious, national and ethnic motivations, or combinations of these. Radicalisation has become a particular area of focus due to its link with combating terrorism. Europe has a long experience of fighting terrorism. Examples such as the ETA, the IRA and the Brigate Rosse come to mind. Terrorists under many guises and invoking different ideologies and motives have claimed victims in many Member States. The ideologies and propaganda have varied and included extremism of different types – whether from the extreme left or right, anarchist and religious or in many cases nationalist. All these groups have tried to terrorise democratic societies to concede political transformations by non-democratic means. While they sometimes invoked aspirations shared by wider parts of the population, the use of terrorism has always been rejected both by societies as a whole and by the very groups whose interests the groups purportedly sought to promote.

Terrorism is never legitimate. It therefore always attempts to justify itself by abusively referring to views, aspirations or beliefs which may, themselves, be legitimate and which it most often insidiously deforms. The Commission believes that there is no such thing as "Islamic terrorism", nor "catholic" nor "red" terrorism. None of the religions or democratic political choices of European citizens tolerates, let alone justifies, terrorism. The fact that some individuals unscrupulously attempt to justify their crimes in the name of a religion or an ideology cannot be allowed in any way and to any extent whatsoever to cast a shadow upon such a religion or ideology. Stating this fact clearly is, in the Commission's view, the first requirement for the Union in the fight against violent radicalisation.

In the recent past, terrorist groups, abusively claiming their legitimacy in the name of Islam, have been known to operate both within and outside Europe and often reasons for their acts are claimed to be related to political situations. Both military and civilians have been victims within Europe of terrorist attacks. Terrorist organisations are known to have had cells within Europe, long before the Madrid train attacks on 11 March 2004 or the London attacks of 7 July 2005. There are also alleged links between those who orchestrated the World Trade Centre and Pentagon attacks, and the Madrid attacks. To date, it appears that organisations are trans-national, logistically well organised and well-funded. Moreover, the range of nationalities involved in various stages of the sophisticated organisation of the attacks indicate how global such terrorist organisations have become and also indicates how those involved may be European citizens, whose motivations defy simplistic categorisation; not being socially-excluded, socio-economically disadvantaged, unemployed or living in deprived suburbs of large cities or inner-city housing estates, or from immigrant families.

It is important to remember that certain regional terrorist activities, such as attacks related to the Israel-Palestine conflict, are *not* necessarily linked to global networks. So-called "Islamic" terrorists should not be automatically discussed together, or be seen to be carrying out "joined-up" terrorist acts together for one cause. The common "religious" denominator, and the actual religion itself, are often not the basis upon which attacks have been carried out. Small-scale organisations and groups across Member States advocate radical beliefs or encourage young

people to take social or political action against Islamophobia or perceived anti-Islamic politics. The same goes for radical beliefs (often voiced in verbally violent terms) against, for instance, immigration or globalisation. Not all the groups that express such beliefs carry out terrorist attacks. Those who do, however, often exist at local levels within Member States, as opposed to globally with sophisticated financing, sponsorship and planning. Terrorist organisations and networks rely on volunteers, logistical networks and funds from others who have raised money as they have similar views. They also have been known to deal in other areas of organised crime, in order to finance terrorism.[27]

There is also a potential distinction between trans-national groups having funds and logistics, on the one hand, and local or independent groups able to conduct small-scale operations, on the other. This distinction is the ideological and operational influence exerted by organised groups on locally-based groups. The success recorded by the organised ones and their diffusion through the global information society is an incitement to actions for smaller groups.

1 Factors contributing to radicalisation

The reasons for becoming involved in groups which use terrorism against others as a way of expressing their ideas often stem from a combination of perceived or real injustice or exclusion. Focusing on fighting under a common political, religious, national or ethnic banner enables people to find affiliations with groups, and with these groups, carrying out acts of violence can become part of partaking in a cause. Other reasons can be found in the misinterpretation of writings or ideologies, or gaps between what one reads or has been told and the reality of ones contemporary social context.

On a more individual psychological level, not feeling accepted in society, feeling discriminated against and the resulting unwillingness even to try to identify with the values of the society in which one is living, can also lead to feelings of alienation or low self-esteem – a gap which might also be filled by making contact with the powerful ideals and purpose-driven motivations of certain groups or movements. Often the desire to engage with a particular locus of identity that represents one's opinions can be a powerful motivating force. The phenomenon is very much similar irrespective of the powerful ideal; be it neo-nazism, nationalist or separatist causes, social revolution or extreme interpretations of religions. It is clear that not all those who come into contact with radical groups will in turn become radical themselves. The number of people who actually try to commit terrorist acts of whatever nature or gravity is small. It is important to keep in mind that it is always possible for an individual to renounce violent radicalisation, and many do. A successful policy to combat violent radicalisation needs therefore to understand such processes, but never justify violence.

One needs to investigate the ease by which people come into contact with violent radical groups. Some come into contact with them when they go to university. Away from the familiar environment and support structures of friends and family they start to become aware of politics and pressure groups. Those looking for recruits often take advantage of this situation. Others find them and are influenced when they are surfing the internet, via entering chat rooms or reading inflammatory articles on websites, which encourage and motivate people into wanting to change situations of perceived injustice or inequality. Places of worship or political

[27] Communication to the Council and the European Parliament on the Prevention of and the Fight against Terrorist Financing - COM(2004) 700.

party/organisation cells can also be breeding grounds for terrorist recruitment, as in a similar way, they can become places where people become exposed to new ideas through sermons or lectures. Of those individuals who do become involved in groups or organisations, not all will then actually become ready to act on certain beliefs or opinions, or be influenced by what they hear and subsequently become involved in terrorist activities. It is the very small proportion of people who actually go from being radical to wanting to carry out terrorist acts that should be kept in mind during discussions on violent radicalisation. However, an awareness of the causes of the problem is important.

Those people who attempt to influence others into joining terrorist groups should also be investigated and fought with determination. The Commission is already working to find ways of preventing the financing of terrorism through charities and non-profit organisations.

The role of media is significant in this area in a number of ways. Firstly, some media – notably radio, satellite television and the internet - disseminate propaganda which contributes to violent radicalisation. Typically this conveys a reductionist and conspiratorial worldview where inequity and oppression are dominant and entire countries, religions or societies are depicted in a way which denies them human dignity and presents them as collectively guilty. Some form of self-regulation principle or possible code of conduct within the media might be beneficial.

Secondly, the media can play a role in facilitating recruitment into terrorist groups, by giving expression to terrorist views and organisations and facilitating the contact between radicalised individuals, e.g. via the internet.

Thirdly, the media have an influence in the way they inform the general public about terrorist acts. Terrorism exploits open societies and the media are the main vehicle through which it attempts to affect citizens and leaders alike. Journalists face the difficult responsibility of reconciling their duty to inform the public with the need not to facilitate the aims of terrorists. These concerns, which are not new, remain an issue of reflection within the profession. Moreover, if certain groups feel they are being targeted via the media, this might reinforce their desire to become hostile in return.

Investigating the means by which terrorist cells or networks develop today and maintain themselves - facilitated by global communications such as the internet and mobile phones - and what factors enable new recruits or volunteers to become involved are also areas for analysis investigated since the emergence of political terrorism in the 70's and the development of modern technologies. Based on this previous work and on detailed studies made by security forces of the radicalisation process of every suspected terrorist placed in custody, research must now turn to the development of new tools – both operational and legal – for those involved in the fight against this process. Such new tools, eg. the standard questionnaires developed by the G8 Practitioners group, should be used by law enforcement and security services to carry out a detailed study of the radicalisation process of every suspected terrorist placed in custody and to provide useful and comparable information to understand more precisely the factors intervening in the radicalisation process and terrorist recruitment.

Security services and police forces within the Member States have been studying the phenomenon of violent radicalisation concentrating on recruitment hotspots like prisons, religious centres and schools. We should therefore draw upon such expertise but at the same

time not limit ourselves to it.

2 Root Causes of Radicalisation

Precisely identifying the root causes of violent radicalisation is a very hard task and experts are only starting to understand the phenomenon. Violent radicalisation can often be a combination of an individual's *negative* feelings of exclusion, existing alongside *positive* mobilising feelings about becoming part of a group and taking action for change.

Social factors such as exclusion - perceived or real - are often partial reasons given for becoming prone to radical opinion or joining radical movements. It can be one's own perceptions of injustice or discrimination about one's situation that is seen to affect certain groups and that mobilises people into action.

Factors relating to exclusion, which can relate to being part of minority or immigrant groups – either individually or shared by the group with which one identifies or belongs to as a whole –can result in feelings of being discriminated against within the European societies in which people live. Similar feelings can also occur to those that feel their identity is threatened by immigration, globalisation or, in the case of separatists, insertion within wider, often undesired political societies.

Feelings of "belonging" and of identity are often fragmented and personal allegiances can cause confusion. For example, young people born to immigrant parents and brought up in Europe often have different expectations of the country in which they live from those of their parents. Many do not feel allegiance to their parents or grandparents' countries of origin, religion or cultural background, and thus can only really be part of the country where they have grown up and live, but yet they may sometimes encounter discrimination within these societies, often due to their cultural, linguistic, religious, national and physical differences.

All young children of whatever background want to "fit in" with others. It is only later on, as older teenagers, that feelings of wanting to rebel become more likely. The resulting alienation from both parental roots and country of origin and the society in which they live, can lead to a desire to identify with a more motivating or powerful locus of identity. It is this crisis of identity that can be seen as being a strong motivating force for many to become involved in organisations with strong beliefs who wish to avenge certain people or society in general, through terrorist acts.

Political beliefs, national, linguistic, religious identity and self expression, or combinations of the above, are often the motivating factors behind wanting to try to change the status quo. The sense of finding an identity and belonging can be stronger and more significant as a locus of difference, than simply inheriting an ethnic identity, or acquiring or being born into a citizenship especially for children who have had no personal or first-hand experience of their parents' country of origin. For some young people from Muslim immigrant families, Islam becomes something different from the Islam of their parents, and as they find out more about it, it becomes a positive and more accessible means of expression for an individual. Many of society's perceptions of immigrant Islam in Europe are cultural norms which have been taken from the countries of origin of immigrants, as opposed to the religion per se. For some

Muslims, the quest for a "pure" Islam is important and they do so by engaging with organisations and groups from which they feel they might learn new things.

It might be that a small percentage of these organisations take advantage of this and become fora for influencing young people. It is this false attribution of certain values and practices to Islam that creates negative stereotypes in the media and society about the religion, particularly since the attacks of 11 September 2001 in the U.S. This can contribute to negative stereotypes, thus fuelling grounds for attacks on Muslims on the one hand and exacerbating feelings of discrimination within Muslim communities on the other.

The quest for a pure, simple ideology might also be felt by those that feel left out of social and economic change. Individuals, particularly young people from poorer, or excluded backgrounds, may feel a strong attraction for the "certainties" of extreme (or anti-globalisation) ideologies, although of course it is not only individuals in these categories who are found to have turned to violent radicalisation.