PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des affaires étrangères

PROVISOIRE
2006/2032(INI)

18.9.2006

PROJET DE RAPPORT

sur la dimension externe de la lutte contre le terrorisme
(2006/2032(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: Luis Yáñez-Barnuevo García

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la dimension externe de la lutte contre le terrorisme

(2006/2032(INI))

Le Parlement européen,

– vu le traité établissant une Constitution pour l'Europe,

– vu les articles 6 et 7 du titre V du traité sur l'UE,

– vu la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948,

– vu la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950,

– vu les treize conventions des Nations unies aujourd'hui existantes en matière de prévention et d'éradication du terrorisme international; les résolutions 1368, 1373 (2001) et 1267 (1999) du Conseil de sécurité; et la résolution de l'Assemblée générale sur la stratégie globale des Nations unies pour la lutte contre le terrorisme et le plan d'action annexe, du 8 septembre 2006,

– vu la stratégie européenne de sécurité - Une Europe sûre dans un monde meilleur – adoptée par le Conseil européen du 12 décembre 2003, ainsi que la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive adoptée à cette même date,

– vu les conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 25 et 26 mars 2004, et plus particulièrement la déclaration du Conseil européen du 25 mars 2004 sur la lutte contre le terrorisme prévoyant une clause de solidarité,

– vu le plan d'action/plan de travail révisé de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme adopté par le Conseil européen lors de la réunion des 17 et 18 juin 2004,

– vu la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme adoptée par le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2005, ainsi que la stratégie de l'Union européenne en matière de radicalisation et de recrutement de terroristes adoptée par le Conseil européen à cette même date,

– vu les conclusions du sommet international sur la démocratie, le terrorisme et la sécurité organisé à Madrid du 8 au 11 mars 2005,

– vu le rapport du Secrétaire général des Nations unies du 27 avril 2006 «Unis contre le terrorisme: recommandations pour une stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme» (A/60/825),

– vu le code de conduite euroméditerranéen en matière de lutte contre le terrorisme, adopté à l'occasion du Sommet euroméditerranéen de Barcelone des 27 et 28 novembre 2005,

– vu les déclarations UE/États-Unis sur la lutte contre le terrorisme et sur le renforcement de la coopération mutuelle en matière de non-prolifération et de lutte contre le terrorisme du 26 juin 2004 et du 20 juin 2005,

– vu la feuille de route pour l'établissement d'un espace commun en matière de sécurité extérieure entre l'Union européenne et la Russie, signé le 10 mai 2005 à l'occasion du XVe sommet UE/Russie,

– vu la déclaration conjointe UE/ASEAN sur la coopération en matière de lutte contre le terrorisme signée le 27 janvier 2003 à l'occasion de la XIVe conférence ministérielle UE/ASEAN,

– vu la déclaration conjointe UE/OUA sur le terrorisme, signée en 2001,

– vu le statut de Rome de la Cour pénale internationale adopté le 17 juillet 1998 par la conférence diplomatique plénipotentiaire des Nations unies,

– vu sa recommandation du 7 juin 2005 adressée au Conseil européen et au Conseil sur le plan d'action de l'Union européenne contre le terrorisme[1]**,**

– vu l'article 45 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des affaires étrangères et l'avis de la Commission de développement (A6-0000/2006),

A. considérant que le terrorisme international constitue pour l'heure l'une des plus grandes menaces à la sécurité, à la paix, à la stabilité et aux valeurs démocratiques de la communauté internationale et plus particulièrement une menace directe aux citoyens européens, aux États membres de l'UE, à la démocratie et à l'État de droit ainsi qu'aux valeurs fondatrices de l'Union européenne,

B. considérant que la lutte contre le terrorisme constitue une priorité de l'Union européenne et un élément clé de son action extérieure, selon la stratégie européenne de sécurité,

C. considérant que l'Union européenne dispose d'une stratégie propre de lutte contre le terrorisme devant s'intégrer dans une stratégie multilatérale et s'ancrer dans le respect inconditionnel des droits de l'homme et des principes de l'État de droit, compte tenu que le terrorisme constitue précisément une attaque directe tant contre ces droits que contre ces principes, et que toute violation de ceux-ci de la part des gouvernements et des forces démocratiques entraîne de facto une victoire médiatique et politique pour les terroristes et ceux qui les soutiennent,

D. considérant que la terreur est toujours criminelle et injustifiable et qu'elle ne peut en aucun cas être utilisée pour satisfaire des objectifs politiques,

E. reconnaissant que la pauvreté extrême, la frustration collective et l'exclusion sociale sont des éléments susceptibles de favoriser l'émergence de groupes terroristes et d'encourager

[1] JO C 124 E du 25.5.2006, p. 241.

le soutien à ceux-ci,

F. considérant que le terrorisme trouve un terreau idéal dans les sociétés souffrant de hauts niveaux de division, d'inégalité, de discrimination et d'hétérogénéité sociale, ethnique et politique considérables,

G. considérant qu'une lutte efficace contre le terrorisme exige de connaître de manière détaillée le contexte social, politique, économique et religieux dans lequel le terrorisme apparaît et dont les auteurs et partisans se nourrissent,

H. considérant que la menace du terrorisme ne se limite pas à certaines zones géographiques concrètes mais que les organisations terroristes se trouvent au sein comme à l'extérieur de nos frontières et se sont plus d'une fois montrées capables de perpétrer des attentats et des actes de violence sur tous les continents et contre plusieurs pays simultanément.

I. considérant que tant les États membres individuellement que l'Union européenne et ses institutions dans leur ensemble ont déjà été ou sont susceptibles de devenir des objectifs directs du terrorisme international,

J. considérant que les tristes expériences accumulées à ce jour montrent qu'aucun État membre ne peut affronter avec succès de manière individuelle le phénomène terroriste et qu'il apparaît indispensable que l'Union européenne établisse, d'une part, une politique commune de lutte contre le terrorisme permettant de recourir à tous les instruments et à tous les moyens à disposition de l'État de droit et de l'Union européenne et, d'autre part, une coopération internationale engagée et effective dans la lutte contre le terrorisme international,

K. conscient que la dimension globale du terrorisme exige une réponse tout aussi globale, capable d'affronter le phénomène sous toutes ses facettes, tant sécuritaires, que politiques, économiques, sociales et culturelles,

L. préoccupé de constater que les rapports des services secrets préalables aux attentats de New York et de Madrid laissaient entrevoir un danger imminent qui n'a pas été correctement interprété dans le cadre de la lutte antiterroriste,

M. considérant que, pour que l'action de l'Union dans la lutte contre le terrorisme soit efficace, il est indispensable d'aboutir à une meilleure coordination, d'améliorer les échanges d'informations entre les États membres et les institutions de l'Union,

N. considérant que l'Union doit développer une politique proactive de prévention et non pas seulement réactive dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international,

O. considérant que, pour que la lutte contre le terrorisme international soit efficace, celle-ci doit être soutenue par une véritable conviction et une profonde détermination au sein de l'Union et de ses États membres et pouvoir compter sur le soutien d'une opinion publique sensibilisée et bien informée,

P. convaincu que diaboliser une culture, une civilisation ou une religion en particulier au nom de la lutte contre le terrorisme constitue une erreur néfaste,

Sur les principes de base de la dimension externe de la lutte contre le terrorisme international

1. soutient sans réserves l'objectif stratégique consistant à combattre le terrorisme d'une manière globale, dans le respect le plus strict des droits de l'homme, et visant à rendre l'Union européenne plus sûre, pour que ses citoyens puissent profiter d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice; partage le point de vue du Conseil selon lequel, sans préjudice des autres formes de terrorisme, la menace la plus sérieuse pour l'Europe en ce moment provient de groupes radicaux violents proclamant défendre l'Islam, et en premier lieu du groupe Al Qaeda;

2. souligne la nécessité pour l'Union européenne et ses États membres d'établir une stratégie globale contre la terreur suivant les principes de base qui guident également les actions des Nations unies, dans un dialogue constructif et sérieux entre civilisations qui tienne compte des perceptions et des préoccupations respectives, et dans le respect le plus absolu de la réglementation internationale;

3. insiste sur l'urgence de mettre en œuvre de façon correcte et complète un ensemble de mesures politiques adoptées au plus haut niveau politique dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme, dans le plan d'action et dans la stratégie pour la lutte contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, de sorte que les ambitieux mécanismes et autres propositions figurant dans ces documents se traduisent le plus rapidement possible sur le terrain en des mesures concrètes et efficaces de lutte contre le terrorisme;

4. se félicite de la récente adoption, par l'Assemblée générale, de la stratégie de lutte contre le terrorisme des Nations unies et du plan d'action annexe; se montre préoccupée par le retard constaté dans l'adoption de la convention globale contre le terrorisme international; exhorte les institutions de l'Union et les divers États membres à continuer à travailler sans relâche en vue d'aboutir à un consensus international permettant tout d'abord d'adopter la convention globale, et ensuite de mettre effectivement en oeuvre les mesures contenues dans cette stratégie et ce plan d'action;

5. regrette que, malgré l'évidence de la menace terroriste, certains États membres n'aient pas encore signé et/ou ratifié certaines des treize conventions des Nations unies en matière de lutte contre le terrorisme; rappelle que pour le moment seuls deux pays ont ratifié les treize conventions et que 78 autres en ont déjà ratifié douze; considère particulièrement préoccupant que 33 autres pays n'aient pas ratifié plus de six de ces conventions internationales;

6. prie les États membres de l'Union européenne de bien vouloir promulguer les lois internes nécessaires à la mise en œuvre efficace de ces conventions;

7. insiste pour que l'action extérieure de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme international se concentre tout d'abord sur la *dissuasion* des groupes radicaux ou extrémistes à recourir au terrorisme et à le soutenir comme moyen d'aboutir à leurs objectifs; estime que, dans les grandes lignes, les objectifs en matière de prévention fixés par la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme se conforment à cette fin;

8. réitère la nécessité de diffuser systématiquement le message selon lequel le terrorisme est inacceptable en toute circonstance et dans toute culture, et d'éliminer tous les éléments susceptibles d'être utilisés par les terroristes tels que la déshumanisation des victimes, l'éclatement et la prolongation de conflits violents, la mauvaise gouvernance, les atteintes aux droits civils ou les violations des droits de l'homme, la discrimination pour des motifs religieux et ethniques, l'exclusion politique et la marginalisation socio-économique;

9. considère tout aussi essentiel que l'action extérieure de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme international vise en outre à *compliquer*, pour les terroristes, l'accès aux moyens de perpétrer leurs attentats, en les privant de la possibilité de voyager, d'accéder aux moyens de communication et de manifester leur prosélytisme, d'avoir recours à l'internet, de recevoir des soutiens financiers, d'accéder aux armes, tant conventionnelles que nucléaires, biologiques, chimiques ou radiologiques, et d'aboutir facilement à leurs objectifs et de parvenir aux effets désirés;

10. estime à cet égard que les mesures en matière de protection comprises dans la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme s'orientent dans cette direction, mais aussi que leur efficacité réelle varie de manière extraordinaire et qu'il existe bien d'autres options du point de vue de l'action extérieure de l'Union;

11. recommande de faire un usage décisif de tous les instruments dont dispose l'Union dans son action extérieure pour *dissuader* certains États d'offrir un soutien aux groupes terroristes et d'organiser, de financer, d'encourager ou de soutenir par tout autre moyen des activités terroristes, par l'application de mesures de sanction ou coercitives;

12. soutient sans réserves le *développement* de la capacité des États à prévenir le terrorisme par le biais de la promotion de l'empire de la loi, le respect des droits de l'homme et l'établissement de systèmes efficaces de justice pénale, ainsi que par le biais de la promotion d'une éducation de qualité, de la tolérance religieuse et culturelle et du dialogue d'intégration avec ceux qui tiennent des discours radicaux susceptibles d'encourager des agissements non démocratiques, et non de la répression, de la persécution et de la diabolisation;

13. considère que le développement de la capacité de prévention exige également que les États s'opposent au financement du terrorisme, veillent à la sécurité des transports, profitent des possibilités offertes par l'internet pour combattre le terrorisme, améliorent la protection des cibles éventuelles des terroristes et la capacité de réponse aux attentats, ainsi que la capacité des États à empêcher l'acquisition, par les terroristes, de matériels nucléaires, biologiques, chimiques ou radiologiques;

14. insiste sur la nécessité de *défendre* les droits de l'homme et les libertés individuelles dans la lutte contre le terrorisme par le biais des instruments internationaux disponibles, sachant que les droits de l'homme ne sont pas seulement une valeur intrinsèque à notre culture ou un élément propre à notre action extérieure, et que leur vulnérabilité représente de facto un préjudice clair pour la lutte antiterroriste et une victoire évidente pour les terroristes;

15. considère comme fondamental de disposer des ressources humaines et budgétaires

suffisantes pour combattre le terrorisme; soutient les diverses propositions de la Commission à cet égard; propose que, dans le cas d'une opération de la PESD de lutte contre le terrorisme, le financement des coûts conjoints soit à charge du budget de l'Union européenne; soutient la création d'un fonds international qui soutienne financièrement les États disposant de ressources plus limitées afin que ceux-ci puissent assumer avec succès leurs obligations dans la lutte antiterroriste;

Sur les moyens dont dispose l'Union dans le cadre de son action extérieure pour la lutte contre le terrorisme

16. souligne le caractère multiple des réponses dont dispose l'Union européenne dans le cadre de son action extérieure de lutte contre le terrorisme et la nécessité de concerter et d'utiliser de manière cohérente les instruments politiques, de prévention et de répression, de coopération policière et judiciaire, de renseignements et de formation, ainsi que tout autre type de réponse qui, demandée et soutenue par les Nations unies, s'inscrit dans une stratégie multilatérale;

17. réitère donc sa proposition visant à donner une cohérence et une efficacité accrues à la politique contre-terroriste de l'Union dans ses relations avec les pays tiers, par les moyens suivants:

    a) un renforcement du dialogue politique avec tous ces pays sur cette question, plus particulièrement avec les pays avec lesquels l'Union et/ou ses États membres ont conclu ou négocié des accords d'association ou de coopération,

    b) un soutien politique, commercial et au développement des pays islamiques modérés,

    c) un renforcement du dialogue politique en matière de lutte antiterroriste avec les grands partenaires de l'Union (les États-Unis, Israël, le Japon, l'Australie, le Canada, la Russie, etc.) sans toucher en aucune façon au niveau de protection des droits de l'homme,

    d) la promotion du consensus international pour l'adoption de la convention globale sur le terrorisme international et le développement de la stratégie pour la lutte contre le terrorisme adoptée par l'Assemblée générale,

    e) l'exigence imposée à tous les pays tiers avec lesquels l'Union entretient des relations de signer et de ratifier les treize conventions des Nations unies existant en matière de lutte contre le terrorisme,

    f) l'application stricte de la clause relative à la lutte contre le terrorisme, incluse dans les accords avec ces pays, sans aucune modification qui en atténuerait le contenu,

    g) l'institution du code de conduite interinstitutionnel pour les relations extérieures de l'Union tel que proposé par le Parlement européen en 2002,

    h) le renforcement de la coopération avec les organisations internationales et régionales qui sont en toute première ligne dans le maintien de la paix et de la sécurité mondiale, comme l'ONU (et en particulier le Conseil de sécurité et son Comité contre le terrorisme), l'OSCE**,** le Conseil de l'Europe et l'OTAN,

    i) la promotion d'une application stricte de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité de l'ONU afin d'empêcher des entités non étatiques et des États qui ne sont

pas parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires d'acquérir des armes nucléaires, chimiques ou biologiques,

j) une efficacité accrue dans les échanges de renseignements et dans la coopération entre les services de sécurité et de renseignements, ainsi qu'entre les autorités répressives, judiciaires et douanières des États membres, notamment Europol, Interpol et Eurojust;

18. demande à la Commission et au Conseil d'insister sur la reconnaissance universelle par tous les pays tiers de la juridiction obligatoire de la Cour pénale internationale et de déclarer que le terrorisme constitue un crime contre l'humanité, qui le cas échéant doit être jugé par celle-ci;

19. estime indispensable de promouvoir un renforcement de la stabilité à l'extérieur de l'Union en utilisant tous les instruments et ressources disponibles pour l'action extérieure et en engageant des actions telles que:

a) le nouvel instrument de stabilité, qui doit fournir une nouvelle base juridique pour l'assistance à long terme autour de thèmes tels que la lutte contre le terrorisme, la non-prolifération des armes de destruction massive, la lutte contre la criminalité organisée, le désarmement conventionnel ou la sécurité humaine,

b) un soutien, d'ici à l'entrée en vigueur de cet instrument, en faveur de la stratégie d'assistance élaborée par la Commission européenne pour aider les pays tiers à faire face à la menace terroriste, et mise en œuvre dans le cadre de programmes tels que CARDS, TACIS, MEDA, etc.,

c) l'application de cette stratégie dans tous les domaines de l'action extérieure de l'Union, ainsi que dans tous les grands programmes d'aide au développement, à l'exception des aides humanitaires qui sont par essence inconditionnelles,

d) un usage renforcé du mécanisme de réaction rapide pour les opérations à caractère civil et militaire,

e) la création d'un Bureau européen d'aide aux victimes du terrorisme, qui servirait de point de référence et de contact pour tous les citoyens européens victimes de violations des droits fondamentaux par suite de la menace terroriste pesant sur l'Europe et sur le reste du monde,

f) la création d'un bureau semblable dans le cadre de la nouvelle stratégie antiterroriste de l'ONU, qui apporterait une assistance à l'ensemble des victimes du terrorisme, indépendamment de leur citoyenneté;

20. prie la Commission de présenter dans les plus brefs délais une communication reprenant les mécanismes et les programmes d'assistance existants en vue de diminuer et de combattre les menaces à la sécurité auxquelles sont confrontés l'Union européenne et ses citoyens et notamment des propositions et des recommandations visant à améliorer l'efficacité et la cohérence des programmes d'assistance de l'Union;

21. recommande de tirer parti dès à présent des possibilités offertes par le traité établissant une Constitution pour l'Europe en mettant en œuvre des initiatives telles que:

a) l'élaboration conjointe de plans d'urgence donnant effet à la clause de solidarité et d'assistance mutuelle visant à empêcher des menaces ou des attaques terroristes,

conformément à l'article I-43 du traité établissant une Constitution pour l'Europe,

b) le recours, lorsque cela est nécessaire, à des opérations de police et/ou militaires spécifiques au titre de la PESD en tant qu'expression de la réaction de l'Union au terrorisme,

c) l'adaptation de la coopération structurée permanente et des «groupes de combat», prévus dans le protocole 23, aux nouvelles tâches,

d) l'établissement de critères clairs concernant l'utilisation de la force, prenant dûment en compte les recommandations du secrétaire général de l'ONU dans son rapport du 21 mars 2005 ainsi que le rôle prépondérant qui revient au Conseil de sécurité de l'ONU dans la recherche, le maintien et le rétablissement de la sécurité collective;

Sur le contrôle parlementaire de la lutte contre le terrorisme international de la part des institutions de l'Union

22. souligne l'importance vitale que revêt la prévention en matière de lutte contre le terrorisme international et la nécessité de partager en temps réel avec les autres États membres et institutions de l'Union toutes les informations obtenues, à partir de systèmes d'information fiables et efficaces et d'une évolution rigoureuse et professionnelle des rapports élaborés par les différents services policiers et de renseignements;

23. demande au Conseil de revoir et de mettre à jour l'accord institutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil relatif à l'accès du Parlement européen aux informations sensibles dans le cadre de la politique de sécurité et de défense[1], de sorte à parfaire le processus actuel de transmission d'informations classifiées et à garantir la transmission au PE de toutes les informations disponibles en matière de lutte contre le terrorisme international, sans qu'en aucun cas ces informations qui, dans le domaine interne, ont été ou doivent être transmises au Parlement national par les gouvernements respectifs des États membres ou les organisations internationales dont ils font partie ne puissent faire l'objet de rétention;

24. demande au Conseil de ne pas se contenter de décrire dans son rapport annuel sur la PESC les activités de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme, mais, sur la base de l'article 21 du traité de l'Union, de consulter effectivement le Parlement européen sur les aspects principaux et les options de base de cette lutte, ce qui constitue une priorité de la stratégie européenne de sécurité, de l'action extérieure de l'Union et de la PESC dans son ensemble; considère indispensable que le Parlement européen soit informé et consulté en cas d'attaque terroriste massive, si nécessaire par le biais du Comité spécial prévu dans l'accord interinstitutionnel susmentionné du 20 novembre 2002;

25. considère que le dialogue politique de haut niveau qui réunit chaque semestre le PE, le Conseil et la Commission autour de la lutte contre le terrorisme est un bel exemple des possibilités existantes en matière de coopération interinstitutionnelle dans la lutte contre le terrorisme; propose que ces réunions se tiennent au minimum chaque trimestre et que les présidents des commissions permanentes pour les trois grands domaines de l'action extérieure (affaires étrangères, commerce international et coopération au développement) fassent également partie de la délégation du Parlement européen;

[1] JO C 298 du 30.11.2002, p. 1.

26. demande que les rapports élaborés par le Centre de situation conjoint (SitCen) pour le Conseil de l'Union soient également transmis au Parlement européen sur une base régulière, si nécessaire conformément aux modalités prévues dans l'accord interinstitutionnel en question;

27. considère fondamental d'associer étroitement le Parlement européen au mécanisme d'exécution de la clause de solidarité prévue à l'article III-329 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, notamment dans les cas où les décisions adoptées présentent des implications au niveau de la PESD;

28. demande à la Commission et au coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme de soumettre un rapport annuel au Parlement européen sur le développement de ses activités en cette matière et de tenir compte des observations et recommandations que le Parlement européen pourrait formuler à cet égard;

29. prie une nouvelle fois le Conseil d'informer le Parlement sur la mise à jour régulière de la position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, sur l'application des mesures spécifiques de lutte contre le terrorisme[1] **(**liste de groupes et d'organisations terroristes), et de leur évolution depuis 2001;

30. s'engage à nouer un dialogue renforcé avec les parlements nationaux en matière de lutte contre le terrorisme international, en vue d'assurer un contrôle parlementaire conjoint des activités des divers services de sécurité et de renseignements, puisqu'il revient au Parlement européen, en sa qualité de représentant des citoyens de l'Union européenne, d'exercer un contrôle public et transparent sur les mesures adoptées par l'Union en matière de lutte contre le terrorisme, et notamment sur les activités du coordinateur européen et des différents organes qui se consacrent à cette tâche;

31. charge le président de transmettre la présente résolution au Conseil européen, au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres, au Conseil de l'Europe, à l'Organisation des Nations unies et à ses agences spécialisées.

[1] JO L 344 du 28.12.2001, p. 93.