



Bruxelles, le 9.12.2020
COM(2020) 795 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Programme de lutte antiterroriste pour l'UE: anticiper, prévenir, protéger et réagir

I. INTRODUCTION

L'Union européenne est un espace unique de **liberté**, de **sécurité** et de **justice**, dans lequel chaque citoyen doit avoir l'assurance que sa liberté et sa sécurité sont garanties et bien protégées. La démocratie, l'état de droit, le respect des droits fondamentaux, notamment des droits à la vie privée, à la liberté d'expression et à la liberté de religion, ainsi que le respect de la diversité constituent les fondements de notre Union.

La récente vague d'attentats commis sur le sol européen a permis de rappeler avec force que le terrorisme reste un danger réel et actuel. Tout comme cette menace évolue, notre coopération en matière de lutte antiterroriste doit aussi évoluer. La nature transnationale des réseaux terroristes exige l'adoption d'une solide approche collective à l'échelon de l'UE, qui permette de sauvegarder et de soutenir notre **société pluraliste**, nos **valeurs communes** et notre **mode de vie européen**. Les citoyens ont le droit de se sentir en sécurité chez eux et dans la rue, ainsi que sur l'internet. L'UE a un rôle essentiel à jouer pour contribuer à garantir cette sécurité.

Cela est d'autant plus urgent que **le niveau d'alerte terroriste demeure élevé dans l'UE**. La menace d'attaques djihadistes perpétrées ou inspirées par Daech, Al-Qaida ou les groupes qui leur sont affiliés persiste¹. Les menaces que constituent les extrémistes violents de droite ou de gauche sont en hausse. La nature des attentats évolue également. La grande majorité des attentats récents ont été perpétrés par des individus agissant seuls, souvent au terme d'une préparation limitée et au moyen d'un armement facilement disponible, en ciblant des espaces bondés ou hautement symboliques. S'il est probable que les attentats perpétrés par un acteur seul resteront courants, l'on ne peut exclure la survenue d'attentats plus sophistiqués. L'UE doit également se préparer aux menaces que représentent les technologies nouvelles et émergentes, telles que l'utilisation malveillante de drones, l'intelligence artificielle ou les agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. La propagation d'idéologies radicales et la diffusion de documents d'orientation à caractère terroriste s'accroissent grâce à la propagande en ligne, l'utilisation des médias sociaux devenant souvent partie intégrante de l'attentat lui-même.

Au cours des vingt dernières années, la **coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme** n'a cessé de progresser et a permis de renforcer la capacité des États membres à garantir la sécurité de leurs citoyens. Nous disposons de vastes réseaux de partage d'informations, soutenus par des bases de données de l'UE de plus en plus interopérables ainsi que par une coopération policière et judiciaire renforcée. Nous sommes ainsi en mesure de faire les rapprochements nécessaires par-delà les frontières. Nous nous sommes également dotés d'outils puissants pour priver les terroristes des moyens d'agir, notamment dans les domaines des armes à feu, des précurseurs d'explosifs, du financement du terrorisme et de la pénalisation des voyages à des fins terroristes. L'état d'avancement de ces efforts est présenté dans le **rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité**². Toutefois, nous devons redoubler d'efforts collectifs, notamment afin de contrer l'attrait des idéologies extrémistes et de mieux protéger les espaces publics ciblés par les terroristes. Nous devons également surmonter la fausse dichotomie entre le monde en ligne et le monde hors ligne, en harmonisant les environnements de sécurité respectifs et en dotant les autorités répressives et judiciaires des moyens nécessaires pour faire respecter la loi dans les deux cas.

¹ Voir SEAE(2020) 1114 final.

² COM(2020) 797 final.

Ce nouveau **programme de lutte antiterroriste**, annoncé dans la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité³, rassemble les axes de travail existants et nouveaux dans une approche commune de la lutte contre le terrorisme. Cette approche, qui sera mise en œuvre en coordination avec les États membres ainsi qu'en collaboration avec le Parlement européen et le Conseil⁴, mobilisera également la société dans son ensemble: les citoyens, les communautés, les groupes religieux, la société civile, les chercheurs, les entreprises et les partenaires privés. Le programme se fonde sur les réalisations de ces dernières années et définit une série d'actions à mener sur quatre fronts à l'échelon national, international et de l'UE:

Premièrement, nous devons être capables de mieux **anticiper** les menaces existantes et émergentes en Europe. Le partage d'informations et la mise en place d'une culture de coopération pluridisciplinaire et à plusieurs niveaux restent essentiels pour parvenir à une évaluation solide de la menace, qui puisse constituer la base d'une politique antiterroriste à l'épreuve du temps.

Deuxièmement, nous devons nous efforcer de **prévenir** les attentats, en nous attaquant à la radicalisation et aux idéologies extrémistes et en les contrecarrant de manière plus efficace avant qu'elles ne prennent racine, en précisant que le respect du mode de vie européen, de ses valeurs démocratiques et de tout ce qu'il représente n'est pas facultatif. Ce programme fait de l'établissement de moyens de soutenir les acteurs locaux et de construire des communautés plus résilientes une priorité, en étroite coordination avec les États membres, en tenant compte du fait que certains attentats ont également été perpétrés par des Européens, élevés au sein de nos sociétés, qui se sont radicalisés sans jamais s'être rendus dans une zone de conflit.

Troisièmement, pour **protéger** efficacement les Européens, nous devons continuer à réduire nos vulnérabilités, qu'elles touchent les espaces publics ou les infrastructures critiques qui sont essentielles au fonctionnement de nos sociétés et de notre économie. Il est essentiel de moderniser la gestion des frontières extérieures de l'UE grâce à des systèmes d'information à grande échelle de l'UE nouveaux ou améliorés, avec le soutien renforcé de Frontex et de l'eu-LISA, ainsi que de réaliser des contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'UE. Ces mesures sont nécessaires afin de combler ce qui constituerait autrement une lacune en matière de sécurité dès lors qu'il s'agit de combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays.

Quatrièmement, pour **réagir** face aux attentats lorsqu'ils se produisent effectivement, nous devons tirer le meilleur parti du soutien opérationnel que peuvent apporter les agences de l'UE, telles qu'Europol et Eurojust; de même, nous devons nous assurer que nous disposons du cadre juridique adéquat pour traduire les auteurs en justice et garantir que les victimes reçoivent le soutien et la protection dont elles ont besoin.

Cette approche repose sur la nécessité de continuer à mettre sans relâche l'accent sur **la mise en œuvre et le contrôle de l'application** de la loi. Pour tirer parti des avantages d'une harmonisation et d'une coopération à l'échelle de l'UE, il est fondamental d'éviter toute lacune et tout retard dans l'application d'instruments clés tels que la directive relative à la

³ Communication de la Commission relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 24 juillet 2020, COM(2020) 605 final.

⁴ Voir la récente vidéoconférence des ministres de l'intérieur du 13 novembre 2020 qui a débouché sur l'adoption d'une déclaration commune: <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2020/11/13/>

lutte contre le terrorisme⁵, la directive sur les armes à feu et le cadre juridique sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme⁶.

Enfin, la **mobilisation de la communauté internationale** au titre des quatre piliers de ce programme, qui facilite la coopération et favorise le renforcement des capacités, est essentielle pour améliorer la sécurité au sein de l'UE.

II. UNE STRATÉGIE À QUATRE PILIERS POUR LUTTER CONTRE LE TERRORISME: ANTICIPER, PRÉVENIR, PROTÉGER ET RÉAGIR

1. ANTICIPER

L'anticipation des angles morts demeure un moyen essentiel pour l'Europe de renforcer la lutte contre le terrorisme et de conserver son avance en la matière.

Renseignement stratégique et évaluation des menaces

Le renseignement stratégique revêt une importance capitale pour que l'UE puisse définir et élaborer une politique et une législation antiterroristes de plus en plus axées sur les menaces, et mieux anticiper ces dernières. Une politique de lutte antiterroriste à l'épreuve du temps devrait reposer sur des évaluations solides des menaces, en particulier de la part des **services nationaux de sécurité et de renseignement**. Dans ce contexte, le rôle joué par le Centre de situation et du renseignement de l'UE (INTCEN) et son expertise en ce qui concerne les principales menaces, les principales tendances et les principaux modes opératoires liés à la sécurité intérieure de l'UE sont essentiels pour améliorer notre connaissance de la situation et soutenir notre capacité d'évaluation des risques. L'INTCEN dépend essentiellement de la bonne qualité des contributions des États membres, que ces derniers devraient s'efforcer d'améliorer. Par conséquent, les États membres devraient veiller à ce que l'INTCEN puisse compter sur des données précises et actualisées ainsi que sur des ressources suffisantes. La Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) s'efforceront de mieux intégrer le renseignement stratégique dans les politiques de lutte antiterroriste. Il est essentiel de poursuivre le dialogue, en s'appuyant sur les structures existantes et sur les travaux du coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, afin de renforcer la coopération.

Évaluation des risques et préparation

Les **évaluations ciblées des risques** permettent aux parties prenantes des différents secteurs de mettre en évidence les lacunes existantes et, par conséquent, de mieux anticiper les éventuels attentats. La Commission proposera de nouveaux moyens d'encourager la mise en place d'activités d'évaluation des risques et d'examen par les pairs des mesures visant à mieux anticiper la menace terroriste. Dans le cadre de la prochaine proposition sur la **résilience des entités critiques**, la Commission proposera de mettre sur pied des missions de conseil afin d'aider les États membres d'accueil et les exploitants d'infrastructures critiques revêtant une importance particulière pour l'Europe à renforcer leur résilience face aux

⁵ Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme (JO L 88 du 31.3.2017, p. 6).

⁶ Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal (JO L 284 du 12.11.2018, p. 22). Le Danemark et l'Irlande ne sont pas liés par cette directive. Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (JO L 156 du 19.6.2018, p. 43).

perturbations, y compris à anticiper d'éventuels actes terroristes. Cette initiative s'appuiera sur l'expérience d'un groupe de conseillers en matière de sûreté, qui suivent actuellement une formation et qui peuvent être déployés sur demande: les **missions de conseil de l'UE en matière de sûreté**.

Les évaluations des risques pour la **sûreté aérienne de l'UE** se poursuivront afin d'améliorer à la fois le temps de réaction après un incident et le niveau d'échange d'informations, y compris la participation de pays tiers partageant la même vision, notamment les États-Unis, l'Australie et le Canada. La Commission va également lancer un nouveau volet d'évaluation des risques afin de garantir la **sécurité des transports maritimes**. Enfin, des formations et des exercices organisés en commun joueront un rôle important dans les efforts visant à renforcer la préparation et la résilience des États membres, des institutions et des organes de l'UE, ainsi que des partenaires internationaux⁷.

Renforcer la capacité de détection précoce

Le rôle crucial que les technologies modernes peuvent jouer dans la perpétration d'actes terroristes a été illustré par l'attentat terroriste d'extrême droite contre une synagogue à Halle, en Allemagne, en 2019, pour lequel l'assaillant a construit plusieurs armes à feu à l'aide d'une imprimante 3D. Nous devons mieux anticiper l'incidence des technologies sur la menace terroriste afin de doter les services répressifs des outils adéquats.

La **recherche en matière de sécurité financée par l'UE** se concentrera sur les différents modes opératoires, en s'appuyant sur des initiatives visant à renforcer les capacités des services répressifs en ce qui concerne des solutions d'analyse et de traitement de grandes quantités de contenus en ligne⁸. Elle renforcera également la **capacité de détection précoce** des menaces terroristes potentielles, notamment en étudiant l'utilisation de l'intelligence artificielle pour permettre un traitement plus efficace et plus précis de grandes quantités de données, en complément de projets comme RED-Alert⁹ et PREVISION¹⁰. Elle peut également contribuer à trouver de nouveaux moyens de lutter contre la radicalisation.

Enfin, dans le cadre du futur **programme de recherche Horizon Europe**, la recherche sera davantage intégrée dans le cycle d'élaboration de la politique de sécurité afin de garantir un

⁷ Dans le cadre du projet pilote d'exercices parallèles et coordonnés (PACE) convenu avec l'OTAN, deux séries d'exercices ont déjà été organisées en 2017 et 2018. Les efforts sont actuellement axés sur la mise en œuvre des enseignements tirés lors de ces exercices. L'UE et l'OTAN ont convenu de reconduire le projet PACE au cours de la période 2022-2023. L'UE est favorable à l'adoption, en tant qu'objectif à long terme, d'une approche plus ambitieuse des exercices menés dans le cadre du projet PACE, incluant la participation active des États membres de l'UE et des alliés de l'OTAN dans leur phase de conduite.

⁸ Projets lancés à la suite d'initiatives fructueuses telles que les projets DANTE et TENSOR. Le projet DANTE a permis de mettre au point des solutions d'exploration et d'analyse de données efficaces, efficientes et automatisées, ainsi qu'un système intégré permettant de détecter, d'extraire, de collecter et d'analyser d'énormes quantités de contenus hétérogènes et complexes, multimédias et multilingues, liés au terrorisme, provenant du web de surface, du web invisible et du darknet (<https://cordis.europa.eu/project/id/700367/fr>). Le projet TENSOR reposait sur une approche complémentaire du projet DANTE et a permis de mettre en place une plateforme qui fournit aux autorités de police les outils nécessaires pour améliorer leur capacité à traiter d'énormes quantités de contenus en ligne dans le cadre de la détection précoce des activités terroristes organisées en ligne, de la radicalisation et du recrutement (<https://cordis.europa.eu/project/id/700024/fr>).

⁹ Le projet RED-Alert utilise des techniques analytiques avancées, telles que l'analyse des conversations en langage naturel sur les médias sociaux, l'intelligence artificielle et le traitement d'événements complexes, pour répondre aux besoins des services répressifs en matière de prévention et d'action concernant les activités des terroristes sur les médias sociaux (<https://cordis.europa.eu/project/id/740688/fr>).

¹⁰ Actuellement en cours, le projet PREVISION vise à doter les services répressifs des capacités d'analyser et d'exploiter conjointement de multiples flux massifs de données, de les intégrer sémantiquement dans des graphiques de connaissance dynamiques ainsi que de prévoir les comportements anormaux ou déviants et les risques de radicalisation (<https://cordis.europa.eu/project/id/833115/fr>).

résultat encore plus axé sur les incidences, répondant aux besoins cernés en matière de répression. La proposition de renforcement du mandat d'Europol pourrait permettre à cette agence d'aider la Commission à définir les principaux thèmes de recherche, ainsi qu'à élaborer et à mettre en œuvre les programmes-cadres de l'UE pour la **recherche et l'innovation** qui présentent un intérêt pour les services répressifs.

Conserver une longueur d'avance: le rôle des nouvelles technologies

Les **technologies de détection** des menaces peuvent détecter des objets et des substances qui représentent une source d'inquiétude, par exemple des bombes ou des matériaux servant à la fabrication de bombes. La Commission collabore avec le secteur privé afin d'**améliorer l'efficacité** de ces technologies de détection en dehors du secteur de l'aviation¹¹, l'objectif étant d'aider l'UE à définir d'éventuelles exigences volontaires applicables aux technologies de détection et de veiller ainsi à ce que ces technologies permettent de détecter les menaces qu'elles doivent détecter tout en préservant la mobilité des personnes. En outre, en 2019, la **plateforme de l'UE sur la sécurité ferroviaire** a adopté un document sur les bonnes pratiques en matière de technologies de sécurité adaptées aux chemins de fer, proposant des solutions telles que les contrôles aléatoires ou ciblés reposant sur du matériel de détection mobile.

Les nouvelles **technologies** peuvent contribuer à la protection des espaces publics si elles sont utilisées de manière bien définie, ciblée et proportionnée. En cas de niveau élevé de menace terroriste¹², les technologies d'identification faciale capables de repérer les terroristes en déplacement en procédant à la comparaison de leur image faciale dans une base de données de référence offrent de nouvelles possibilités en matière de sécurité. En outre, la détection de certaines catégories d'objets (les bagages abandonnés, par exemple) ou de comportements suspects peut être très utile pour détecter les menaces. L'intelligence artificielle joue un rôle clé dans la fourniture d'outils qui permettent une détection précise et ciblée des menaces potentielles. Dans les réflexions que la Commission mène sur l'utilisation de l'intelligence artificielle¹³, les impératifs de sécurité seront par conséquent pris en considération, sous réserve du respect des droits fondamentaux. La Commission est prête à **financer des projets de mise au point de nouvelles technologies** dans le cadre du programme urbain pour l'UE; elle soutient également l'échange de bonnes pratiques dans ce domaine conformément au droit de l'UE.

Les avancées réalisées dans le domaine de l'**intelligence artificielle** (IA) devraient avoir des répercussions significatives sur la capacité des autorités répressives à réagir face aux menaces terroristes. Les services répressifs mettent déjà au point des **solutions innovantes** basées sur la technologie de l'IA, par exemple pour détecter les contenus terroristes en ligne et arrêter leur diffusion, pour empêcher la création de nouveaux comptes de terroristes sur les médias sociaux et pour détecter les symboles. Un aspect essentiel dans la mise au point d'applications d'IA fiables est de s'assurer que les données utilisées pour former des algorithmes sont pertinentes, vérifiables, de bonne qualité et disponibles en grande variété afin de limiter les partis pris, sexistes ou raciaux par exemple. La mise au point et l'utilisation des applications d'IA devraient être assorties de garanties à même de protéger les droits et les

¹¹ Dans le domaine de l'aviation civile, un cadre juridique fixe des normes de performance pour les équipements de détection. Ce cadre s'applique uniquement à la sûreté aérienne et non, par exemple, aux équipements de détection utilisés pour protéger d'autres espaces publics.

¹² Niveau d'alerte terroriste défini par les autorités nationales, conformément à leur droit interne.

¹³ Livre blanc sur l'intelligence artificielle – Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance [COM(2020) 65 final du 19.2.2020].

libertés, conformément à la législation en vigueur; en outre, elles devraient être suffisamment documentées pour permettre de vérifier la légalité de leur utilisation. La Commission examinera la manière dont les autorités répressives et judiciaires peuvent tirer parti des avantages de l'IA en parfaite conformité avec le droit de l'UE.

Pour conserver une longueur d'avance, il faut également faire face aux menaces émergentes que peuvent représenter les nouvelles technologies. Les **drones** (systèmes d'aéronefs sans équipage à bord) peuvent être utilisés à mauvais escient pour cibler des espaces publics, des personnes et des infrastructures critiques. Bien que l'UE ait rendu plus difficile l'utilisation de certains types de drones à des fins malveillantes¹⁴, le rythme rapide de l'innovation et la facilité d'accès aux drones font que la menace risque de s'accroître. Pour relever ce défi, la Commission étudiera la possibilité de publier en 2021 un **manuel de l'UE sur la protection des villes** contre les drones non coopératifs.

Un accès à des technologies de riposte fiables est également nécessaire pour se protéger des drones malveillants. Le programme européen de test des systèmes de lutte contre les systèmes d'aéronefs sans équipage à bord permettra de définir une méthode commune pour évaluer les différents systèmes pouvant être utilisés par la police et d'autres acteurs de la sécurité pour **détecter, suivre et identifier** les drones potentiellement malveillants. Les résultats de ces tests seront partagés à l'échelle de l'UE.

Intégrer la prospective dans le cycle d'élaboration de la politique antiterroriste

La protection des citoyens commence par une meilleure compréhension des menaces futures. À cette fin, la prospective doit être intégrée structurellement dans l'élaboration de la politique antiterroriste. La Commission s'efforcera d'instaurer un dialogue régulier entre les experts de haut niveau en matière de lutte contre le terrorisme issus des services répressifs, des services de renseignement et des milieux universitaires afin de cerner les nouveaux risques et de mettre en évidence les domaines dans lesquels l'UE et ses États membres doivent renforcer leur action. La Commission utilisera les structures existantes à cette fin, en étroite association avec Europol, Eurojust, le SEAE et l'INTCEN¹⁵. Le résultat de ce dialogue pourrait ensuite alimenter les discussions sur la politique à mener, y compris les discussions du Conseil «Justice et affaires intérieures» sur la sécurité intérieure.

¹⁴ Grâce à la nouvelle réglementation européenne sur les drones et à la perspective d'établissement d'un cadre européen de gestion du trafic sans pilote (l'espace U). La législation récente de l'UE dans ce domaine contribuera à renforcer la sécurité des opérations effectuées avec des drones en exigeant que la plupart de ces engins soient équipés de fonctions d'identification et de géovigilance à distance. À partir de janvier 2021, les opérateurs de drones seront également tenus de s'enregistrer auprès des autorités nationales. Cette législation est complétée par une proposition de la Commission relative à un **cadre réglementaire de l'espace U**, le système européen de gestion du trafic sans pilote, afin de garantir la sécurité des opérations effectuées avec ces engins.

¹⁵ Voir les conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme (19 juin 2017).

ACTIONS CLÉS

La Commission:

- encouragera la mise en place d'activités d'évaluation des risques et d'examen par les pairs, y compris le déploiement à la demande de conseillers de l'UE en matière de sûreté;
- financera les travaux de recherche menés à l'échelle de l'UE en matière de sécurité afin de renforcer la capacité de détection précoce et de mettre au point de nouvelles technologies dans le cadre du programme urbain pour l'UE;
- examinera de quelle manière les nouvelles technologies peuvent contribuer à la sécurité et tiendra mieux compte du renseignement stratégique et des évaluations des menaces afin de soutenir une politique prospective.

Les États membres sont instamment invités:

- à continuer à apporter à l'INTCEN les ressources nécessaires et des contributions de haute qualité.

2. PRÉVENIR

L'UE repose sur un ensemble solide de valeurs. Nos systèmes d'éducation, de santé et de protection sociale sont, par essence, ouverts à tous, mais ils sont indissociables de l'acceptation des valeurs qui les sous-tendent. Notre mode de vie européen, qui est emblématique des sociétés ouvertes et tolérantes, n'est pas facultatif; par conséquent, nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour faire obstacle à ceux qui cherchent à l'anéantir, que ce soit de l'intérieur ou de l'extérieur.

Lutter contre les idéologies extrémistes en ligne

Les terroristes et les extrémistes violents recourent de plus en plus à l'internet pour diffuser leurs idéologies extrémistes, y compris par la diffusion et la glorification en direct des attentats terroristes. La réponse doit venir de l'ensemble des acteurs (autorités nationales, entreprises et société civile) et à tous les échelons (national, européen et international). L'adoption et la mise en œuvre de la proposition de **règlement visant à lutter contre la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne** permettraient aux États membres de garantir le retrait rapide de ces contenus et d'exiger des entreprises qu'elles soient plus réactives pour prévenir l'utilisation abusive de leurs plateformes aux fins de la diffusion de contenus à caractère terroriste. Par conséquent, il est urgent que le Parlement européen et le Conseil adoptent ce règlement. Une fois le règlement adopté, la Commission soutiendra les fournisseurs de services en ligne et les autorités nationales dans l'application effective du règlement.

De façon plus générale, la Commission proposera une **législation sur les services numériques** qui permettra de renforcer les règles horizontales, afin de faire en sorte que les services numériques agissent de manière responsable et que les utilisateurs disposent de moyens efficaces pour notifier les contenus illégaux. Reconnaisant le rôle sociétal croissant des très grandes plateformes en ligne, la proposition inclura l'obligation d'évaluer les risques que leurs systèmes présentent en ce qui concerne les contenus et produits illégaux, mais aussi

les risques systémiques pour la protection des intérêts publics, tels que la santé et la sécurité publiques, et des droits fondamentaux, y compris contre les techniques de manipulation.

Le **Forum de l'UE sur l'internet** élaborera des orientations sur la modération des contenus à caractère extrémiste en ligne qui sont accessibles au public et renforcera la diffusion des connaissances dans ce domaine. Ce forum a permis l'élaboration du **protocole européen de crise**, un mécanisme volontaire destiné à aider à coordonner une réaction rapide, collective et transfrontière pour lutter contre la propagation virale de contenus à caractère terroriste ou extrémiste violent en ligne¹⁶. Il est essentiel que les partenaires industriels rendent ce protocole pleinement opérationnel. En coopération avec Europol, la Commission soutiendra la définition de nouvelles orientations en vue de la mise en œuvre du protocole européen de crise visant à lutter contre la propagation virale de contenus à caractère terroriste ou extrémiste violent en ligne. Les ressources et les capacités de l'**unité d'Europol chargée du signalement des contenus sur l'internet** devraient être renforcées afin qu'elle puisse surveiller et signaler en permanence tous les types de contenus à caractère terroriste aux plateformes en ligne.

Les contenus à caractère terroriste proviennent du monde entier et se propagent partout. C'est pourquoi la Commission renforcera le dialogue avec les **partenaires internationaux**, en particulier avec le **Forum mondial de l'internet contre le terrorisme (GIFCT)**, en vue d'apporter une réponse opérationnelle mondiale, ainsi qu'avec les gouvernements partenaires, conformément à l'**appel à l'action de Christchurch**¹⁷ invitant à s'efforcer d'établir des normes minimales au niveau mondial, y compris en matière de transparence.

Pour répondre à la prolifération des discours de haine racistes et xénophobes sur l'internet, la Commission a encouragé la signature du **code de conduite de l'UE visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne** en 2016¹⁸. En 2021, la Commission présentera une initiative visant à élargir la liste des infractions pénales commises au niveau de l'UE, conformément à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, aux crimes et discours de haine, qu'ils soient fondés sur la race, l'origine ethnique, la religion, le sexe ou la sexualité. Les États membres devraient intensifier leurs efforts afin de mettre pleinement en œuvre les dispositions de la nouvelle directive sur les services de médias audiovisuels concernant les discours de haine sur les plateformes de partage de vidéos en ligne.

La Commission aidera les États membres à renforcer leurs capacités de **communication stratégique** pour les mesures mises en place après un attentat, grâce à l'échange de connaissances spécialisées au niveau local et national. Cette approche est nécessaire non seulement à la suite d'un attentat terroriste, mais aussi dans le cadre d'un effort continu de prévention de la part des États. Par conséquent, la Commission aidera les États membres à relever ces défis et à accroître la diffusion des contre-récits et récits alternatifs élaborés par la société civile et soutiendra les efforts similaires déployés à l'échelon national. Le **programme visant à renforcer les moyens d'action de la société civile** de la Commission sera évalué en 2022 afin d'en tirer des enseignements.

¹⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20191007_agenda-security-factsheet-eu-crisis-protocol_fr.pdf

¹⁷ <https://www.appeldechristchurch.com/appel.html>

¹⁸ Les résultats sont globalement positifs, les entreprises du secteur des technologies de l'information examinant 90 % des contenus signalés en l'espace de 24 heures et retirant 71 % des contenus considérés comme des discours de haine illégaux. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online_en.

Dans le même temps, tant l'UE que ses États membres doivent veiller en permanence à ce que les projets qui ne respectent pas les valeurs européennes ou poursuivent un objectif illégal ne soient pas financés au titre de **fonds publics nationaux ou européens**.

Soutenir les acteurs locaux afin de renforcer la résilience des communautés

Nos villes doivent avoir un meilleur accès au financement, aux conseils et à la formation pour pouvoir relever les défis actuels et accroître leur résilience. La Commission soutient les coordinateurs locaux des actions de prévention par l'intermédiaire du **réseau de sensibilisation à la radicalisation**. En outre, dans le cadre de l'initiative «Les villes de l'UE contre la radicalisation», la Commission encourage les dialogues stratégiques entre les villes. Pour accroître la résilience, il est également important de **nouer le dialogue avec les communautés** et de leur donner les moyens d'agir grâce à l'adoption d'une approche ascendante, en étroite coordination avec les États membres. Le réseau de sensibilisation à la radicalisation déterminera les bonnes pratiques et encouragera les approches de la police de proximité¹⁹ et l'engagement à établir la confiance avec et entre les communautés.

Les actions menées dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la jeunesse et des sports dans le but de promouvoir l'inclusion et d'offrir des perspectives aux jeunes à risque peuvent également contribuer à prévenir la radicalisation et à renforcer la cohésion au sein de l'UE. La Commission renforcera son soutien aux efforts déployés par les États membres et d'autres parties prenantes dans les domaines de l'**intégration** et de l'**inclusion sociale** au moyen des mesures prévues dans le plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion²⁰.

Étant donné le **rôle** important que joue l'**éducation non formelle** dans la radicalisation et les liens possibles avec des idéologies extrémistes, la Commission facilitera la collaboration entre **les écoles, les communautés (y compris les groupes religieux), les animateurs socio-éducatifs, les travailleurs sociaux et les organisations de la société civile**. La Commission aidera également les États membres à partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques en ce qui concerne les échanges entre les chefs religieux et les responsables de communautés sur la prévention de la radicalisation, y compris ceux qui sont actifs dans les établissements scolaires et pénitentiaires.

L'exclusion sociale, la discrimination et la marginalisation, qu'elles soient réelles ou perçues, peuvent renforcer la vulnérabilité aux discours radicaux et menacer davantage la cohésion sociale. Par conséquent, la Commission poursuivra également l'action prévue dans son plan d'action contre le racisme²¹.

Détention, réadaptation et réinsertion

Les processus de radicalisation doivent être détectés le plus tôt possible afin que les activités de désengagement puissent être mises en œuvre en temps utile. Nous renforcerons l'action de l'UE dans trois domaines clés: **la détention, la réadaptation et la réinsertion**. Premièrement, en cernant les meilleures approches de gestion et d'évaluation des risques des détenus radicalisés et des délinquants terroristes²², ainsi qu'en soutenant la formation des

¹⁹ Dans ce contexte, la police de proximité constitue un effort de collaboration entre les services répressifs et les communautés en vue de prévenir et de surmonter les difficultés que pose la radicalisation violente.

²⁰ COM(2020) 758 final.

²¹ Une Union de l'égalité: plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025 [COM(2020) 565 final, 18.9.2020].

²² La Commission se penchera également sur la question de la détention préventive, en gardant à l'esprit que de longues périodes de détention préventive peuvent accroître le risque de radicalisation.

professionnels actifs dans ce domaine²³. Deuxièmement, en s'appuyant sur les enseignements du manuel de réadaptation du réseau de sensibilisation à la radicalisation²⁴, la Commission aidera les États membres à fournir des conseils plus adaptés en matière de réadaptation et de réinsertion des détenus radicalisés, y compris après leur libération. Troisièmement, en mettant au point une méthode, assortie de normes et d'indicateurs communs, permettant d'évaluer l'efficacité des programmes de réinsertion²⁵. Tout effort en matière de réadaptation et de réinsertion des enfants doit tenir compte de leurs besoins spécifiques et de leurs droits²⁶.

Les combattants terroristes étrangers et les membres de leur famille, y compris ceux qui se trouvent actuellement dans des centres et des camps de détention dans le nord-est de la Syrie, posent des problèmes spécifiques et complexes qui nécessitent une coordination des parties prenantes à tous les niveaux. La Commission continuera à aider les États membres à partager les bonnes pratiques et renforcera également le soutien à la formation des praticiens, ainsi qu'au partage des connaissances et des informations dans ce domaine, en tenant compte des besoins spécifiques et des droits des enfants des combattants terroristes étrangers. La Commission aidera également les États membres à intensifier leurs efforts en vue de garantir la poursuite des combattants terroristes étrangers en soutenant les actions menées à cette fin aux niveaux local, national et international.

Consolider les connaissances et le soutien

Pour une action plus coordonnée et une sensibilisation plus structurée au niveau national, la Commission soutiendra dans un premier temps la création et le développement de **réseaux nationaux** d'acteurs concernés, y compris des praticiens et des **centres d'expertise nationaux**²⁷. Dans un deuxième temps, la Commission proposera la création d'un **pôle de connaissances de l'UE sur la prévention de la radicalisation**, à l'intention des décideurs politiques, des praticiens et des chercheurs. Ce pôle devrait diffuser des connaissances et de l'expertise; il devrait également encourager l'utilisation sans réserve des **possibilités de financement offertes par les différents programmes de l'UE**²⁸, évaluer les interventions, certifier les bonnes pratiques et offrir un soutien ciblé aux parties prenantes aux niveaux national et local. Il pourrait aussi éventuellement intégrer un futur centre de l'UE pour les victimes du terrorisme, chargé d'offrir des services d'experts et un soutien aux autorités nationales et aux organisations d'aide aux victimes²⁹. Parmi les autres domaines pertinents,

²³ Il s'agit des agents pénitentiaires et de probation, ainsi que d'autres professionnels travaillant dans les prisons et après la libération (les aumôniers, les psychologues, les travailleurs sociaux, le personnel des ONG, etc.)

²⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ran_rehab_manual_fr.pdf

²⁵ Les réponses concernant les modèles de collaboration et les protocoles de désengagement et de réinsertion, ainsi que la préparation des parties prenantes, seront fournies dans le cadre de projets lancés à la suite d'un appel à propositions spécifique du Fonds pour la sécurité intérieure, d'un montant de 4 millions d'EUR. Les projets porteront sur le désengagement et la réinsertion des délinquants extrémistes et des individus radicalisés liés à l'extrême droite violente et à l'extrémisme islamiste, y compris des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays et leurs familles.

²⁶ Directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales (JO L 132 du 21.5.2016, p. 1). Voir considérant 9: «Les enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales devraient faire l'objet d'une attention particulière afin que soit préservé leur potentiel de développement et de réinsertion sociale.»

²⁷ Éventuellement cofinancés par les programmes nationaux du Fonds pour la sécurité intérieure.

²⁸ Notamment les financements au titre du Fonds pour la sécurité intérieure, du programme «Citoyenneté, égalité, droits et valeurs», du programme «Justice», du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen plus et du programme Erasmus+.

²⁹ Ce futur centre pourrait s'appuyer sur les travaux du projet pilote d'une durée de deux ans qu'est le centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme et garantir une coopération étroite avec les réseaux existants dans le domaine des droits des victimes, tels que le réseau européen s'occupant de questions liées aux droits des victimes et les points de contact uniques pour les victimes du terrorisme.

on peut citer la recherche, la fourniture d'informations sur les idéologies, organisations et réseaux radicaux et la diffusion de contre-récits et récits alternatifs, ainsi que la coopération avec les chefs religieux et les responsables de communautés.

Enfin, en s'appuyant sur les travaux de recherche, la Commission élaborera des orientations à l'intention des États membres et d'autres parties prenantes en ce qui concerne les **acteurs isolés**; elle réalisera également des évaluations des risques et apportera des réponses possibles à ce phénomène.

ACTIONS CLÉS

La Commission:

- proposera une législation sur les services numériques;
- élaborera, en coopération avec Europol, des orientations aux fins de l'application du protocole européen de crise;
- aidera les États membres à définir une communication stratégique et à accroître la diffusion de contre-récits et récits alternatifs;
- fournira des conseils sur la gestion et l'évaluation des risques dans les établissements pénitentiaires et sur la réadaptation et la réinsertion précoces;
- encouragera le partage de bonnes pratiques entre les États membres pour gérer le retour des combattants terroristes étrangers et des membres de leur famille;
- proposera la création d'un pôle de connaissances de l'UE sur la prévention de la radicalisation et soutiendra les réseaux nationaux de parties prenantes et de centres nationaux.

Le Parlement européen et le Conseil sont instamment invités:

- à adopter d'urgence le règlement visant à lutter contre la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne.

La Commission et les États membres:

- veilleront à ce que les projets qui ne respectent pas les valeurs européennes ou qui poursuivent un objectif illégal ne soient pas financés par des fonds publics et renforceront la résilience des communautés grâce aux mesures prévues dans le plan d'action en faveur de l'intégration et de l'inclusion.

3. PROTÉGER

Le renforcement de la lutte contre le terrorisme doit inclure la réduction des vulnérabilités qui peuvent être exploitées ou ciblées par les terroristes. En protégeant mieux nos frontières et en privant les terroristes des moyens utilisés pour perpétrer des actes terroristes, nous pouvons nous protéger contre d'éventuels attentats.

Protéger les citoyens dans les espaces publics

Les attentats terroristes ont très majoritairement ciblé des personnes se trouvant dans des espaces publics, qui sont particulièrement vulnérables en raison de leur nature ouverte et accessible. Nous devons préserver la nature ouverte de ces espaces tout en les rendant plus

sûrs grâce à des mesures de **protection physique** plus strictes qui, sans ériger ces lieux en forteresses³⁰, permettent aux citoyens de se déplacer librement et en toute sécurité. C'est pourquoi la Commission va intensifier ses efforts au niveau de l'UE afin de promouvoir des solutions de **sécurité dès la conception**, c'est-à-dire des solutions qui intègrent la sécurité dans les espaces publics (bâtiments et infrastructures) dès le début des processus de conception et d'urbanisme. La Commission va publier en ligne un **livre d'architecture sur l'urbanisme**, qui pourra servir d'inspiration aux autorités pour intégrer les aspects de sécurité dans la conception des futurs espaces publics et la rénovation des espaces existants.

Le **Forum de l'UE sur la protection des espaces publics** a rassemblé un large groupe de personnes responsables de la sécurité des espaces publics. Parmi celles-ci figurent des autorités des États membres de l'UE et des opérateurs privés, par exemple des responsables de centres commerciaux, de services de transport ou de lieux d'accueil. De nombreux enseignements peuvent être tirés des différentes expériences en matière de protection des espaces publics³¹. La Commission est déterminée à renforcer ce forum, qui devrait recueillir, consolider et diffuser les connaissances, ainsi qu'à soutenir l'engagement de l'UE en faveur de la sécurité et de la résilience urbaines, et à utiliser des financements ciblés pour contribuer à améliorer la protection des espaces publics³². La Commission étudiera également la possibilité de **fixer des obligations minimales** pour ceux qui sont chargés de garantir la sécurité des espaces publics afin de préciser ce que l'on peut attendre des opérateurs des espaces publics.

Les **lieux de culte** ont une valeur symbolique particulièrement élevée et ont souvent été la cible de terroristes. Nous devons mieux protéger les églises, les mosquées et les synagogues ainsi que les autres sites religieux dans toute l'UE. Nous devrions également encourager la coopération entre les différentes communautés religieuses et les autorités nationales compétentes dans le cadre de l'échange d'expériences. À partir de 2021, la Commission entend soutenir des projets qui renforcent la protection physique des lieux de culte en étroite coordination avec les États membres.

Les villes comme épine dorsale de la sécurité urbaine

Les collectivités locales et régionales jouent un rôle clé tant dans la protection des espaces publics que dans la prévention de la radicalisation. En coopération avec le partenariat pour la sécurité dans les espaces publics lancé dans le cadre du programme urbain pour l'UE et en s'appuyant sur le succès de l'initiative «Les villes de l'UE contre la radicalisation», la Commission proposera un **engagement de l'UE en faveur de la sécurité et de la résilience urbaines**, fixant des principes et des objectifs de base pour les collectivités locales dans ces domaines, et invitera les villes intéressées à souscrire à un programme positif pour prévenir et combattre la radicalisation et réduire les vulnérabilités dans les espaces publics. Les villes qui participent à cet engagement feront partie d'une initiative paneuropéenne intitulée «**Les villes contre la radicalisation et le terrorisme**», grâce à laquelle la Commission facilitera le partage de bonnes pratiques et soutiendra les projets menés par les villes et les efforts de

³⁰ La Commission a publié des documents d'orientation sur la manière de protéger physiquement les espaces publics (par exemple, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/guideline-building-perimeter-protection>).

³¹ Voir également le document de travail des services de la Commission – Good practices to support the protection of public spaces, 20.3.2019, SWD(2019) 140 final.

³² Au titre du Fonds pour la sécurité intérieure – Police, la Commission a lancé des appels à projets visant à améliorer la protection des espaces publics en 2017, en 2019 et en 2020. Un montant de plus de 40 millions d'EUR a ainsi été réservé à des initiatives menées par les parties prenantes. Le Fonds a également permis de soutenir les formations et les exercices de divers réseaux de services répressifs qui protègent les espaces publics contre le terrorisme, tels que le réseau ATLAS d'unités spéciales d'intervention, et le lancement des activités de conseil en matière de sûreté.

conseil entre pairs. La Commission mobilisera tous les instruments de financement disponibles pour soutenir la mise en œuvre de l'engagement.

Outre le Fonds pour la sécurité intérieure, les fonds de la politique de cohésion de l'UE peuvent être utilisés pour renforcer la sécurité publique dans les villes grâce à des investissements visant à améliorer leur cohésion sociale, leur intégration et leur résilience dans le but de prévenir la radicalisation et de moderniser les infrastructures publiques. La Commission collaborera avec les États membres afin de mieux faire connaître les possibilités de financement disponibles et invite les États membres à utiliser sans réserve les fonds de la politique de cohésion de l'UE pour inclure ces investissements dans leurs programmes post-2020. Les investissements découlant des stratégies intégrées de développement urbain durable représenteront, comme le propose la Commission, plus de 6 % de la dotation du Fonds européen de développement régional.

Renforcer la résilience des infrastructures critiques

Les **infrastructures critiques**, dont les plateformes de transit, les centrales électriques, les infrastructures de soins de santé et les installations de traitement de l'eau, risquent d'être des cibles potentielles pour les terroristes. Les opérateurs d'infrastructures critiques sont chargés de fournir des services essentiels pour répondre aux besoins vitaux de la société. Parallèlement, ces opérateurs ne cessent de dépendre de plus en plus les uns des autres et doivent faire face à un environnement à risques toujours plus complexe. Parmi ces risques figurent les attentats terroristes, les catastrophes naturelles, les accidents et les menaces malveillantes. Afin de garantir la fourniture fiable de services essentiels dans l'ensemble de l'UE et le fonctionnement fiable du marché intérieur, il est essentiel de veiller à ce que les opérateurs critiques de services essentiels soient résilients, c'est-à-dire suffisamment préparés pour prévenir, atténuer et surmonter les perturbations. La Commission adoptera un **ensemble de mesures** visant à renforcer la résilience des opérateurs face aux risques tant physiques que numériques.

Sécurité aux frontières

Des combattants terroristes étrangers qui étaient revenus clandestinement de Syrie ont été impliqués dans l'attentat meurtrier perpétré à Paris le 13 novembre 2015. Ce constat a mis en évidence les conséquences dévastatrices des défaillances en matière de sécurité aux frontières³³. On estime que 50 000 personnes se sont rendues en Syrie et en Iraq pour rejoindre des groupes djihadistes, dont 5 000 personnes originaires de l'UE, parmi lesquelles un tiers environ se trouve encore dans la région. Pour garantir la sécurité de nos citoyens, il est crucial que les autorités répressives puissent repérer aux frontières extérieures les personnes soupçonnées de terrorisme, qu'il s'agisse ou non de citoyens de l'UE. Europol, Frontex et l'eu-LISA continueront à soutenir les États membres dans le domaine de la sécurité aux frontières.

Il convient de renforcer le fonctionnement de l'espace Schengen sans frontières intérieures. Le 30 novembre 2020, la Commission a convoqué un forum Schengen afin de lancer un débat

³³ Les auteurs des attentats de novembre à Paris étaient membres de l'État islamique en Syrie ou en Iraq. [...] Au cours des années précédentes, il avait été signalé que la majorité des combattants terroristes étrangers utilisaient leurs propres documents de voyage authentiques pour voyager. Toutefois, il est évident qu'ils utilisent également de faux documents, comme ce fut le cas pour un certain nombre d'individus impliqués dans les attentats de novembre à Paris (Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2016).

politique ouvert à tous et axé sur la construction d'un espace Schengen plus fort, fondé sur la confiance mutuelle. Ce débat alimentera la stratégie Schengen que la Commission prévoit de présenter en 2021, dans laquelle elle proposera des moyens de réviser le code frontières Schengen, d'améliorer le mécanisme d'évaluation et de renforcer la gouvernance de l'espace Schengen, d'améliorer la coopération policière et l'échange d'informations et de renforcer les frontières extérieures.

Parallèlement, les États membres devraient achever d'urgence la modernisation de la gestion des frontières extérieures dans le cadre des feuilles de route convenues, avec l'ambition de mettre au point le système de gestion des frontières le plus moderne³⁴. Malgré les progrès réalisés, il reste encore beaucoup de travail à accomplir. Bien que les États membres puissent appliquer des dérogations sous certaines conditions, il est important qu'ils atteignent rapidement l'objectif consistant à **effectuer des vérifications systématiques pour tous les voyageurs dans les bases de données pertinentes** aux frontières extérieures. À la mi-2021, la Commission élaborera un **document d'orientation**, en collaboration avec les États membres, afin de s'assurer que toutes les dérogations sont appliquées de manière limitée et répondent aux normes de sécurité les plus strictes.

L'efficacité des vérifications systématiques dépend de la qualité et de l'**interopérabilité des systèmes d'information de l'UE**³⁵. Des systèmes d'information à grande échelle de l'UE nouveaux ou modernisés³⁶ amélioreront la sécurité et rendront les contrôles aux frontières extérieures plus efficaces et plus performants. L'interopérabilité permettra de mettre instantanément les informations nécessaires à la disposition des agents de police et des garde-frontières ayant besoin d'en connaître. Le **système d'entrée/de sortie (EES)**³⁷, un système automatisé d'enregistrement des voyageurs en provenance des pays tiers, revêt une importance cruciale. Il permettra d'identifier tous les ressortissants de pays tiers entrant sur le territoire des États membres et de déceler les fraudes à l'identité.

Le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)³⁸, un système d'autorisation préalable au voyage pour les voyageurs exemptés de l'obligation de visa, est tout aussi important. Une **liste de surveillance ETIAS** permettra de mieux utiliser les informations sur les personnes suspectées d'activités terroristes ou liées à de telles activités, en permettant aux États membres de tenir compte de ces informations lorsqu'ils délivrent des autorisations de voyage. En outre, les vérifications effectuées dans le cadre du futur système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (**ECRIS-TCN**)³⁹ permettront de vérifier si un ressortissant de pays tiers ou un ressortissant ayant une double nationalité (d'un pays de l'UE et d'un pays tiers) a déjà été condamné pour des infractions graves dans l'UE, et dans quel État membre. L'interopérabilité des systèmes EES, ETIAS et ECRIS-TCN permettra de fournir des informations plus systématiques aux agents des services répressifs, aux garde-frontières et aux agents des services de migration, et

³⁴ Implémentation de la nouvelle architecture informatique et de l'interopérabilité, mise en service du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes 2.0, adoption rapide de la proposition relative au filtrage.

³⁵ <https://www.eulisa.europa.eu/Activities/Interoperability>. Conformément au cadre d'interopérabilité européen: https://ec.europa.eu/isa2/eif_en; voir COM(2017) 134 final.

³⁶ Le système d'information Schengen, le système d'entrée/de sortie, le système d'information sur les visas, Eurodac, le système européen d'information sur les casiers judiciaires (sa partie relative aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides).

³⁷ Tel qu'établi par le règlement (UE) 2017/2226 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20).

³⁸ Tel qu'établi par le règlement (UE) 2018/1240 (JO L 236 du 19.9.2018, p. 1).

³⁹ Tel qu'établi par le règlement (UE) 2019/816 (JO L 135 du 22.5.2019, p. 1).

contribuera à la lutte contre la fraude à l'identité. Par conséquent, les États membres devraient rapidement mettre en œuvre ces systèmes dans leur intégralité et permettre leur interopérabilité.

Les trois nouveaux règlements relatifs au **système d'information Schengen (SIS)**, qui sont entrés en vigueur en décembre 2018⁴⁰, ont introduit un certain nombre de mesures visant à améliorer l'échange d'informations, y compris sur les personnes soupçonnées de terrorisme. Il est essentiel que les États membres mettent en service toutes les **nouvelles fonctionnalités du SIS** dès que possible. En particulier, les États membres devraient d'urgence mettre en service la **fonctionnalité de recherche d'empreintes digitales** dans le système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS) du SIS à l'intention de leurs agents, notamment aux frontières extérieures.

Il est également essentiel que les **informations sur les combattants terroristes étrangers**, fournies par des pays tiers de confiance, soient introduites dans le SIS. Parallèlement à la présente communication, la Commission présente un mandat renforcé d'Europol et une modification du règlement sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS qui devraient permettre à Europol de créer des signalements spécifiques dans le SIS, en consultation avec les États membres. Il est urgent de mettre en place la procédure volontaire de traitement des données en attente et futures fournies par les pays tiers, qui a fait l'objet de discussions entre les États membres. En parallèle, les États membres devraient être encouragés à rendre disponibles les notices d'Interpol relatives aux personnes suspectées de terrorisme lors des vérifications de première ligne aux frontières.

En outre, en vertu des nouvelles règles, en plus de prononcer des **interdictions d'entrée**, d'une durée maximale de cinq ans, dans le cadre d'une décision de retour⁴¹, les États membres devraient introduire **dans le SIS des signalements** concernant les ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une décision de retour (à partir de 2022), ainsi qu'en ce qui concerne les refus d'entrée et de séjour. Les décisions de retour et les interdictions d'entrée seraient ainsi rendues visibles à toutes les autorités ayant accès au SIS. Les États membres devraient veiller à ce que ces signalements contiennent également des informations concernant le fait que le ressortissant d'un pays tiers représente une menace grave pour la sécurité, et que la personne a été impliquée dans des activités liées au terrorisme.

Le traitement des **informations préalables sur les passagers (données API)** et des **données des dossiers passagers (données PNR)** joue un rôle essentiel pour identifier, prévenir, détecter et déjouer les actes terroristes et autres infractions graves. En vue de rationaliser l'utilisation des données API, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la Commission présentera une proposition de **révision de la directive API** en 2021 et envisage de prévoir l'utilisation de ces données dans le cadre de la lutte contre les formes graves de criminalité, afin d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des données API et la cohérence avec d'autres instruments tels que les systèmes EES, ETIAS et PNR.

L'**utilisation** et l'**analyse des données PNR** constituent un outil essentiel pour lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée, tant dans l'UE que dans le monde. L'analyse des

⁴⁰ Règlement (UE) 2018/1860, règlement (UE) 2018/1861 et règlement (UE) 2018/1862.

⁴¹ Directive 2008/115/CE. La durée d'une interdiction d'entrée peut dépasser cinq ans si le ressortissant de pays tiers concerné représente une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale. En outre, les États membres restent libres d'adopter des mesures visant à interdire l'entrée et le séjour de ressortissants de pays tiers séjournant dans un pays tiers.

données PNR conservées permet de détecter des menaces jusqu'alors inconnues et fournit aux services répressifs des pistes en matière de renseignement criminel, leur permettant ainsi de détecter des déplacements suspects et d'identifier les complices de terroristes et de criminels. La Commission invite instamment les États membres qui ne le font pas encore à collecter également les données PNR pour les vols à l'intérieur de l'UE. La Commission continuera à participer au processus visant à faciliter les transferts de données PNR dans le plein respect des exigences juridiques de l'UE telles qu'elles ont été précisées par la Cour de justice dans le cadre des nouvelles normes PNR adoptées par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). La mise en œuvre intégrale du cadre actuel régissant les données PNR et la coopération bilatérale existante avec des pays tiers, tels que les États-Unis et l'Australie, restent essentielles. Dans le même temps, des tendances mondiales et de nouvelles réalités⁴² sont apparues depuis 2010, date à laquelle la Commission a actualisé pour la dernière fois sa politique extérieure relative aux données PNR; elles seront reflétées dans le **réexamen de la stratégie extérieure de l'UE en matière de transferts de données PNR**, qui aura lieu l'année prochaine.

Compte tenu de la menace terroriste qui pèse sur le secteur de l'aviation, les efforts doivent se poursuivre afin de renforcer la sûreté aérienne. La Commission étudiera les possibilités de créer et de mettre en œuvre un cadre juridique européen permettant le déploiement d'agents de sûreté sur les vols (officiers de sûreté à bord).

Priver les terroristes de leurs moyens de perpétrer des attentats

Afin de combler une lacune existante, la Commission adoptera, au titre de la directive sur les armes à feu, un **règlement d'exécution** portant établissement d'un **système d'échange d'informations** entre les États membres sur les refus d'octroi d'autorisations pour l'acquisition d'une arme à feu. Ainsi, une personne qui s'est vu refuser une arme à feu pour des raisons de sécurité dans un État membre ne pourra pas introduire une demande similaire dans un autre État membre. Ce règlement est complété par le **plan d'action de l'UE en matière de lutte contre le trafic d'armes à feu**⁴³. Les points focaux nationaux «armes à feu» sont essentiels pour acquérir une véritable connaissance de la menace liée aux armes à feu, en assurant la coopération entre les services et les échanges transfrontières d'informations et de renseignements⁴⁴. Au titre de la priorité «armes à feu» de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT), la Commission publiera en 2021 un tableau de bord indiquant l'état d'avancement des États membres dans la mise en place de ces points focaux.

La menace que représentent les **explosifs artisanaux** reste élevée, comme l'ont montré les multiples attentats perpétrés dans toute l'UE⁴⁵. L'UE a élaboré la législation la plus avancée au monde pour limiter l'accès aux **précurseurs d'explosifs**⁴⁶ et détecter les transactions

⁴² Telles que l'existence de la directive PNR et des instruments de protection des données de l'UE.

⁴³ COM(2020) 608 final.

⁴⁴ Par «transfrontière», on entend «à travers toute frontière», mais aussi spécifiquement les «questions ayant une incidence spécifique sur les régions des deux côtés d'une frontière intérieure ou extérieure commune».

⁴⁵ On citera comme exemples de tels attentats dévastateurs ceux perpétrés à Oslo (en 2011), à Paris (en 2015), à Bruxelles (en 2016) et à Manchester (en 2017). Un attentat à l'explosif artisanal commis à Lyon (en 2019) a blessé 13 personnes.

⁴⁶ Produits chimiques susceptibles d'être utilisés d'une manière détournée pour la fabrication d'explosifs artisanaux. Ces produits sont régis par le règlement (UE) 2019/1148 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, qui s'appliquera à partir du 1^{er} février 2021.

suspectes susceptibles d'amener des terroristes à fabriquer des explosifs artisanaux. Il est par conséquent indispensable que les États membres mettent en œuvre et appliquent pleinement les nouvelles règles, qui entreront en vigueur le 1^{er} février 2021. Il s'agit, entre autres, de veiller à ce que des personnes ne puissent pas contourner les contrôles en achetant des précurseurs d'explosifs en ligne.

Le risque lié aux matières **chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN)** demeure un sujet de préoccupation⁴⁷. En 2017, des terroristes ont comploté de faire exploser une bombe dans un avion australien et de fabriquer une arme chimique, en suivant les instructions de Daech⁴⁸. En 2018, un terroriste a tenté de fabriquer de la ricine, hautement toxique, en Allemagne⁴⁹. Les dégâts potentiels d'une attaque CBRN sont extrêmement élevés. La Commission accorde une priorité particulière à la menace que représentent les **agents chimiques**. S'inspirant de l'approche utilisée pour réglementer l'accès aux précurseurs d'explosifs, la Commission étudie la possibilité de restreindre l'accès à certains produits chimiques dangereux, cet examen devant être achevé en 2021. En 2020, la Commission a mis à la disposition des États membres divers instruments⁵⁰ qui peuvent être utilisés pour renforcer la **biosécurité**; elle étudiera également les moyens d'améliorer la coopération en matière de lutte contre les menaces biologiques au niveau de l'UE. Début 2021, la Commission soutiendra également une action conjointe avec 18 pays afin de renforcer la préparation et la réponse sanitaires aux attaques terroristes biologiques et chimiques, ainsi que la coopération entre les secteurs (santé, sécurité et protection civile).

Les mesures restrictives antiterroristes existantes («sanctions») consistent en une interdiction de voyager pour les personnes physiques et un gel des avoirs, ainsi qu'en une interdiction de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition de personnes physiques et d'entités. L'UE applique les sanctions antiterroristes adoptées au niveau des Nations unies et a adopté ses propres sanctions afin de soutenir la lutte contre le terrorisme⁵¹. En tant que telles, les sanctions antiterroristes constituent un puissant instrument de précaution pour priver les terroristes de ressources et de mobilité. Par conséquent, les régimes de sanctions dont dispose actuellement l'UE devraient être utilisés au maximum, y compris par une application rigoureuse.

⁴⁷ Europol a signalé qu'en 2019, l'intention de perpétrer des attentats terroristes en utilisant des matières CBRN continuait d'apparaître sur les forums en ligne et les médias sociaux de terroristes. Des forums en ligne fermés ont été utilisés pour discuter des modes opératoires possibles et partager les connaissances au moyen de manuels, d'affiches et d'infographies contenant des formules pour fabriquer et diffuser divers agents (Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2020).

⁴⁸ <https://www.bbc.com/news/world-australia-49764450>

⁴⁹ <https://www.dw.com/en/cologne-ricin-plot-bigger-than-initially-suspected/a-44319328>

⁵⁰ Tels que la «Biosecurity Resource Toolbox», dont la création a été financée par la Commission. Cette boîte à outils a été mise à la disposition des États membres le 19 octobre 2020 lors d'une réunion du groupe consultatif CBRN.

⁵¹ Position commune 2001/931/PESC et règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil; décision (PESC) 2016/1693 du Conseil, règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil et règlement (UE) 2016/1686 du Conseil.

ACTIONS CLÉS

La Commission:

- proposera une stratégie Schengen en 2021;
- proposera un engagement de l'UE en faveur de la sécurité et de la résilience urbaines, afin de prévenir et de combattre la radicalisation et de réduire les vulnérabilités dans les espaces publics;
- contribuera à renforcer la protection physique des lieux de culte, en étroite coordination avec les États membres;
- proposera des mesures visant à renforcer la résilience des infrastructures critiques;
- proposera de réviser la directive concernant l'information préalable sur les passagers;
- mettra en place un système d'échange d'informations sur les refus d'octroi d'autorisations pour les armes à feu;
- suivra avec les États membres la mise en œuvre de la législation en vigueur et prendra des mesures supplémentaires dans le cadre des procédures d'infraction, le cas échéant.

Les États membres sont instamment invités:

- à remédier rapidement aux lacunes et aux insuffisances constatées dans la mise en œuvre de la législation en vigueur;
- à veiller à ce qu'il soit procédé à des vérifications systématiques de tous les voyageurs dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures;
- à émettre dans le SIS des signalements concernant les personnes soupçonnées d'être des combattants terroristes étrangers;
- à procéder d'urgence à la mise en service de la fonctionnalité de recherche d'empreintes digitales dans le système automatisé d'identification des empreintes digitales du SIS;
- à mettre rapidement en service les systèmes EES, ETIAS et ECRIS-TCN et à permettre leur interopérabilité;
- à renforcer la sécurité contre les attaques chimiques ou biologiques.

4. RÉAGIR

Après un attentat terroriste, il est urgent d'agir afin d'en limiter les incidences et de permettre d'enquêter rapidement et de poursuivre les auteurs en justice. Aucun État membre ne peut le faire de manière isolée. La coopération est nécessaire tant au niveau européen qu'au niveau international.

Soutien opérationnel: renforcer Europol

Europol et son Centre européen de la lutte contre le terrorisme sont essentiels à l'action de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme et leur soutien opérationnel a été multiplié par

cing au cours des dernières années (de 127 dossiers opérationnels soutenus en 2016 à 632 dossiers en 2019). Le Centre européen de la lutte contre le terrorisme participe désormais à toutes les grandes enquêtes antiterroristes dans l'UE. Dans le cadre de l'initiative législative visant à **renforcer le mandat d'Europol**, nous devons permettre à Europol de **coopérer efficacement avec des parties privées**. Les terroristes abusent des services transfrontières des entreprises pour recruter des sympathisants, planifier et perpétrer des attentats et diffuser de la propagande incitant à de nouveaux attentats. De nombreuses entreprises souhaitent partager des données, mais ne savent pas forcément avec qui, car il peut être difficile de savoir quels États membres sont compétents pour poursuivre l'infraction en question. Europol est la mieux placée pour combler cette lacune et être un premier contact pour cerner et transmettre les éléments de preuve pertinents aux autorités des États membres concernés.

Europol doit également être en mesure de soutenir les enquêtes antiterroristes nationales grâce à l'**analyse d'ensembles de données vastes et complexes** («mégadonnées»). Elle s'appuiera sur les travaux fructueux qu'elle mène avec la task force «Fraternité» afin de venir en aide aux autorités françaises et belges dans l'enquête sur les attentats de novembre 2015 à Paris et de mars 2016 à Bruxelles⁵². Le renforcement du rôle d'Europol dans **la recherche et l'innovation** aidera les autorités nationales à utiliser les technologies modernes pour contrer la menace terroriste. Les terroristes masquent leur identité, cachent le contenu de leurs communications et transfèrent secrètement des biens et des ressources illicites en exploitant les nouvelles technologies. Par conséquent, nous devons renforcer le soutien opérationnel d'Europol en matière de décryptage dans le plein respect du droit de l'UE.

Coopération en matière répressive

Pour renforcer la coopération transfrontière, la Commission proposera un **«code de coopération policière» de l'UE** à la fin de 2021. Cette proposition permettra de rationaliser les différents instruments de coopération opérationnelle des services répressifs de l'UE en un régime juridique de l'UE consolidé, cohérent et moderne, facilitant ainsi également la coopération transfrontière dans la lutte contre le terrorisme. Elle fera aussi l'inventaire des lignes directrices existantes du Conseil et des accords bilatéraux ou multilatéraux les plus avancés en vigueur entre les États membres⁵³.

La Commission continuera à soutenir les activités de divers **réseaux de services répressifs**. Ces activités comprennent, par exemple, l'organisation de formations et d'exercices conjoints, la mise en place de canaux et de capacités de communication et d'opération transfrontières, ainsi que l'amélioration de la mise en commun des ressources pouvant être mobilisées lors d'incidents. La Commission continuera à soutenir et à assurer la pérennité du **réseau ATLAS d'unités spéciales d'intervention** des États membres de l'UE, qui vise à améliorer la réponse policière lors des opérations transfrontières de lutte contre le terrorisme.

Dans le cadre de **programmes de coopération transfrontière Interreg**, le Fonds européen de développement régional (FEDER) a soutenu la coopération entre la police et les autres services de sécurité dans les régions frontalières intérieures. Dans le cadre de la période de programmation 2021-2027, si ce soutien peut se poursuivre, le FEDER peut également contribuer à des actions menées dans les domaines de la gestion des frontières et des flux

⁵² La task force «Fraternité» a analysé 19 téraoctets d'informations (communications, dossiers financiers, sites internet, dossiers médico-légaux) afin d'examiner plus en profondeur les connexions internationales des terroristes. Le traitement par Europol de données vastes et complexes a permis d'aboutir à 799 pistes de renseignement.

⁵³ La proposition sera accompagnée d'une analyse d'impact et d'une consultation des États membres, des pays associés à l'espace Schengen et des organes compétents de l'UE.

migratoires, par exemple aux fins de l'intégration économique et sociale des ressortissants de pays tiers, y compris des bénéficiaires d'une protection internationale.

La Commission encouragera également la coopération intersectorielle avec d'autres acteurs essentiels de première intervention, tels que ceux déployés dans le cadre du **mécanisme de protection civile de l'UE**, qui peuvent jouer un rôle crucial en cas d'incidents majeurs susceptibles de dépasser les capacités nationales, comme les attentats terroristes ou les incidents chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires.

Renforcer l'échange d'informations

Afin de prévenir les infractions terroristes et autres infractions pénales, d'enquêter sur ces actes et de poursuivre leurs auteurs, les autorités répressives doivent avoir accès aux informations pertinentes au bon moment. Les **décisions Prüm**⁵⁴ en vigueur ont contribué à permettre aux États membres d'échanger des données relatives aux empreintes digitales, aux profils ADN et à l'immatriculation des véhicules. Toutefois, compte tenu des avancées réalisées sur les plans technique, médico-légal et opérationnel ainsi que dans le domaine de la protection des données, les décisions Prüm devraient être actualisées et pourraient être étendues afin de mieux soutenir les États membres dans leurs enquêtes pénales et terroristes. En 2021, la Commission proposera une révision des décisions Prüm afin de déterminer comment elles peuvent être adaptées pour les rendre conformes aux besoins opérationnels actuels et futurs des services répressifs et de les aligner sur le cadre juridique de l'UE en matière de protection des données.

Les **agences chargées de la justice et des affaires intérieures** (comme Europol, Eurojust et Frontex) devront renforcer leur coordination afin de lutter contre le terrorisme. En collaboration avec les États membres, et compte tenu de leurs responsabilités respectives, des facteurs de rattachement devraient être déterminés et des solutions mises en œuvre en vue de l'adoption d'une approche efficace au niveau de l'UE. La Commission formulera des propositions spécifiques à cet effet, notamment en vue d'établir un mécanisme efficace d'échange d'informations dans les affaires de lutte contre le terrorisme, qui devrait comprendre une plateforme numérique de collaboration pour les équipes communes d'enquête, et d'accélérer la mise en œuvre d'un système de concordance/non-concordance entre Europol et Eurojust permettant d'établir des liens entre leurs données. La Commission propose également, dans le cadre du mandat renforcé d'Europol, d'établir un système de concordance/non-concordance entre Europol et le Parquet européen. En outre, l'extension du mandat du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières demeure un objectif à atteindre.

La récente série d'attentats a souligné l'importance de réaliser une analyse fiable de la menace que représentent les **personnes considérées comme des terroristes ou des extrémistes violents**. La Commission soutient les travaux récemment définis par le Conseil⁵⁵. Il est nécessaire d'organiser plus régulièrement des discussions stratégiques sur ce sujet pertinent, d'améliorer la compréhension mutuelle et la connaissance des concepts nationaux, ainsi que de **faciliter l'échange d'informations** dès lors qu'il s'agit de saisir des

⁵⁴ Décision 2008/615/JAI du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière et décision 2008/616/JAI du Conseil concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI.

⁵⁵ Dans la partie respective des conclusions du Conseil sur la sécurité intérieure adoptées par le Conseil JAI le 4 décembre 2020 et les conclusions détaillées approuvées par le groupe «Terrorisme» et entérinées par le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) le 19 novembre 2020.

informations pertinentes dans les **systèmes d'information de l'UE** . L'échange stratégique régulier devrait comprendre des échanges sur des outils pratiques, tels que les analyses des risques, et leur évaluation.

Si un renforcement de l'échange d'informations entre les États membres de l'UE est une nécessité absolue, il ne suffit pas toujours pour faire face efficacement aux menaces mondiales. C'est pourquoi la coopération internationale est un élément clé d'une réaction efficace face aux menaces. Les accords bilatéraux avec des partenaires clés jouent un rôle important dans l'échange d'informations et l'obtention d'éléments de preuve et de pistes d'enquête provenant de juridictions de pays tiers. À cet égard, **Interpol** , l'Organisation internationale de police criminelle, joue un rôle important. Malgré la coopération de longue date entre l'UE et Interpol, il existe des domaines où la coopération devrait être établie ou renforcée. Interpol est un partenaire majeur dans la lutte contre le terrorisme, par exemple en raison de son expertise sur les combattants terroristes étrangers. Interpol œuvre, entre autres, à la collecte d'informations sur le théâtre des opérations et à la prévention des franchissements de frontières non détectés. Plusieurs organes de l'UE sont confrontés à la nécessité opérationnelle d'avoir accès aux bases de données d'Interpol pour accomplir leurs tâches. Afin de permettre un tel accès conformément aux exigences de la législation de l'UE, la Commission élabore les instruments appropriés pour **négocier un accord de coopération entre l'UE et Interpol** .

Soutenir les enquêtes et les poursuites

Les **cellules de renseignement financier** jouent un rôle essentiel dans la détection du financement du terrorisme, car elles reçoivent des déclarations de transactions suspectes d'un large éventail d'institutions financières et non financières, qu'elles analysent avec d'autres informations pertinentes avant de communiquer les résultats de leur analyse aux autorités répressives ou aux procureurs. La Commission examinera comment améliorer leur capacité d'analyse par la mise en place d'un **mécanisme européen de coordination et de soutien pour les cellules de renseignement financier** ⁵⁶.

Les **enquêtes financières** menées afin de suivre les circuits empruntés par l'argent et d'identifier des complices jusque-là inconnus sont essentielles. Il convient de mettre en place de nouvelles structures afin d'aider les enquêteurs financiers, de faciliter leur travail transfrontière et de renforcer l'efficacité des enquêtes financières dans les affaires de terrorisme. La Commission propose de créer un **réseau d'enquêteurs financiers dans le domaine de la lutte antiterroriste** . Un tel réseau favoriserait l'échange de techniques et d'expériences en matière d'enquêtes financières, en tenant compte du travail effectué par les cellules nationales de renseignement financier. Il devrait associer Europol et son Centre européen de la criminalité financière et économique, coopérer avec le réseau des bureaux de recouvrement des avoirs et contribuer à améliorer l'analyse des enquêteurs et leur compréhension des tendances et des risques émergents, ainsi qu'à renforcer leurs capacités.

Pour enquêter sur le financement du terrorisme et les réseaux terroristes plus larges, les enquêteurs doivent avoir accès aux **informations sur les comptes bancaires** . La Commission a souligné la nécessité pour les cellules de renseignement financier et les services répressifs d'avoir un accès transfrontière rapide aux informations sur les comptes

⁵⁶ Comme le suggère le plan d'action en matière de prévention du blanchiment de capitaux du 7 mai 2020, C(2020) 2800 final.

bancaires nationaux dans les autres États membres⁵⁷. L'accès à ces informations pourrait être assuré grâce à une interconnexion des registres des comptes des banques centrales, ce que la Commission juge faisable⁵⁸. Cette mesure répondrait également à l'appel du Conseil invitant la Commission à envisager de renforcer le cadre juridique afin d'interconnecter les mécanismes centralisés nationaux⁵⁹. En 2021, la Commission entend proposer un acte législatif en vue de réaliser cette interconnexion et de créer des **registres des comptes bancaires interconnectés**. La Commission envisagera de permettre aux services répressifs et aux bureaux de recouvrement des avoirs d'accéder à ce registre, sous réserve d'une analyse d'impact portant, entre autres, sur les droits fondamentaux et dans le respect intégral des principes de proportionnalité⁶⁰. Cela permettra de renforcer la coopération transfrontière. En 2021, la Commission réévaluera également les menaces et les vulnérabilités liées au financement étranger du terrorisme et à la collecte et aux transferts de fonds par l'intermédiaire d'**organisations à but non lucratif**⁶¹, en tenant compte des évolutions récentes dans ce domaine.

Le **programme de surveillance du financement du terrorisme**⁶² (TFTP) a permis de collecter des renseignements importants grâce auxquels il a été possible de détecter des complots terroristes, d'enquêter sur ceux-ci et de remonter jusqu'à leurs auteurs⁶³. L'accord TFTP conclu entre l'UE et les États-Unis aux fins de l'échange d'informations financières fournit aux autorités répressives des deux parties un outil efficace de lutte contre le terrorisme et prévoit des garanties en matière de protection de la vie privée des citoyens de l'UE. Le prochain réexamen conjoint de l'accord aura lieu en 2021.

Aujourd'hui, dans une grande partie des **enquêtes** menées contre toutes les formes de criminalité et de terrorisme, des **informations cryptées** sont en jeu. Le cryptage est essentiel dans le monde numérique, car il permet de sécuriser les systèmes et les transactions numériques. C'est un outil important pour la protection de la cybersécurité et des droits fondamentaux, dont la liberté d'expression, la vie privée et la protection des données. Parallèlement, il peut également être utilisé comme un moyen sécurisé permettant aux auteurs d'infractions de cacher leurs actions aux services répressifs et au pouvoir judiciaire. La Commission collaborera avec les États membres afin de déterminer les **solutions** juridiques, opérationnelles et techniques possibles **pour garantir un accès légal** et de promouvoir une approche qui préserve l'efficacité du cryptage pour ce qui est de la protection de la vie privée et de la sécurité des communications, tout en apportant une réponse efficace à la criminalité et au terrorisme.

Comme l'ont reconnu les ministres de l'intérieur de l'UE dans leur déclaration commune du 13 novembre 2020⁶⁴, **la disponibilité des preuves numériques et l'accès à celles-ci** sont

⁵⁷ Plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, du 7 mai 2020, C(2020) 2800 final.

⁵⁸ COM(2019) 273 final.

⁵⁹ Conclusions du Conseil de juin 2020 sur le renforcement des enquêtes financières en vue de lutter contre la grande criminalité organisée, document du Conseil 8927/20.

⁶⁰ Voir également COM(2020) 605 final.

⁶¹ Les analyses précédentes ont été réalisées dans le cadre de l'évaluation supranationale des risques de la Commission de 2019 [COM(2019) 370 final] et de la communication de la Commission intitulée «Prévenir et combattre le financement du terrorisme par une meilleure coordination au niveau national et une plus grande transparence des organismes à but non lucratif» [COM(2005) 620 final].

⁶² JO L 195 du 27.7.2010, p. 5.

⁶³ COM(2013) 843 final.

⁶⁴ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/>

essentiels. Un cadre clair et solide garantissant **l'accès transfrontière** en temps utile **aux preuves électroniques** et aux pistes d'enquête est nécessaire, car les preuves numériques sont nécessaires dans environ 85 % de toutes les enquêtes pénales. La Commission invite les colégislateurs à garantir aux autorités un accès rapide et fiable aux preuves électroniques, en **adoptant d'urgence les propositions relatives à ces preuves**. En outre, il est important que tous les États membres établissent une connexion au **système d'échange de preuves numériques (eEDES)** sans retard injustifié. La Commission a l'intention de définir le futur champ d'application du système eEDES dans une proposition législative sur la numérisation des procédures de coopération judiciaire⁶⁵.

L'UE a également besoin de règles strictes régissant la **coopération avec ses partenaires internationaux** dans le cadre des enquêtes numériques. La convention de Budapest sur la cybercriminalité constitue le cadre international régissant cette coopération. La Commission fera tout son possible pour conclure, début 2021, les négociations sur un cadre actualisé (deuxième protocole additionnel) qui permette de remédier aux difficultés que pose la cybercriminalité actuelle, y compris le terrorisme, grâce à des outils de coopération nouveaux et renforcés, assortis des garanties nécessaires pour protéger les droits fondamentaux. La Commission fera progresser le plus rapidement possible les négociations sur un accord entre l'UE et les États-Unis sur l'accès transfrontière aux preuves électroniques, tout en veillant à ce que le résultat des négociations soit compatible avec les règles internes de l'UE applicables à ces preuves.

En outre, les **preuves collectées sur le théâtre des opérations**, à savoir les informations découvertes et recueillies par les forces militaires pendant les opérations réalisées sur un champ de bataille ou par des parties privées dans une zone de conflit, sont primordiales en vue de mener des **poursuites**. La Commission continuera à aider les États membres à utiliser les informations collectées sur le théâtre des opérations afin d'identifier, de repérer et de poursuivre les combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays, grâce à l'application de bonnes pratiques⁶⁶, à l'échange d'informations et au financement éventuel de projets. En particulier, la Commission et le SEAE continueront à soutenir et à renforcer la coopération avec des pays tiers clés tels que les États-Unis, y compris l'échange d'informations et l'intégration des informations collectées sur le théâtre des opérations dans l'architecture et les réseaux de sécurité européens.

Afin de garantir l'accès aux preuves numériques et aux pistes d'enquête, les États membres s'appuient sur des **cadres régissant la conservation des données** qui permettent de sauvegarder la sécurité nationale et publique et de mener les enquêtes pénales. Dans de récents arrêts sur la conservation des données⁶⁷, la Cour de justice, tout en confirmant que le droit de l'UE interdit la conservation générale et indifférenciée des données, a déterminé certaines situations dans lesquelles **la conservation est autorisée**, dans le respect d'obligations claires et proportionnées prévues par la législation et sous réserve de garanties matérielles et procédurales strictes⁶⁸. Dans leur récente déclaration commune⁶⁹, les ministres

⁶⁵ Voir le programme de travail de la Commission pour 2021.

⁶⁶ Eurojust, *2020 Memorandum on Battlefield Evidence*: <https://www.eurojust.europa.eu/battlefield-evidence-increasingly-used-prosecute-foreign-terrorist-fighters-eu>

⁶⁷ Arrêts dans l'affaire C-623/17, *Privacy International*, et dans les affaires jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net e.a.*, du 6 octobre 2020.

⁶⁸ Ibid. Il s'agit, entre autres, des possibilités de conservation généralisée des données relatives au trafic et des données de localisation pour se prémunir contre des menaces graves pour la sécurité nationale qui s'avèrent réelles et actuelles ou prévisibles, de conservation ciblée des données relatives au trafic et des données de localisation, en fonction de catégories de personnes concernées ou au moyen d'un critère géographique, aux fins de la lutte contre la criminalité

de l'intérieur de l'UE ont souligné l'importance de mettre au point une voie à suivre concernant la conservation des données à des fins de lutte contre la criminalité. La Commission évaluera les options disponibles pour garantir que les terroristes et autres criminels puissent être identifiés et retrouvés, dans le respect du droit de l'UE tel qu'interprété par la Cour de justice.

Le renforcement des capacités des États membres en matière d'enquête et de collecte de preuves est un aspect important de la réaction de la justice pénale face au terrorisme. La Commission évaluera également la nécessité de fixer des règles sur l'utilisation transfrontière des preuves dans les procédures pénales. En outre, il convient de déterminer les liens potentiels entre les procédures judiciaires (enquêtes et poursuites) dans les affaires de terrorisme dans les États membres. À cette fin, Eurojust a mis en place le **registre antiterroriste** en 2019. Ce registre devrait devenir un outil proactif pour garantir la coordination des procédures judiciaires transfrontières en matière antiterroriste et Eurojust devrait être dotée des ressources nécessaires. À cette fin, la Commission adoptera en 2021 une **proposition législative visant à améliorer l'échange d'informations et la coordination des procédures judiciaires dans les affaires transfrontières de terrorisme**, afin de rendre cet échange sûr et efficace et de permettre à Eurojust de réagir en temps utile.

Renforcer le soutien aux victimes du terrorisme

Veiller à ce que les victimes du terrorisme reçoivent le soutien, la protection et la reconnaissance nécessaires est un élément essentiel de la riposte face au terrorisme. L'UE a adopté un ensemble solide de règles sur le soutien et la protection des **droits des victimes**, y compris des victimes du terrorisme⁷⁰. En outre, la directive de 2004 relative à l'indemnisation⁷¹ exige que les États membres disposent de régimes d'indemnisation nationaux, y compris pour les victimes du terrorisme.

En janvier 2020, la Commission a mis en place un **centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme** dans le cadre d'un projet pilote d'une durée de deux ans⁷². Ce centre aide les États membres et les organisations nationales d'aide aux victimes à appliquer les règles de l'UE, en fournissant des lignes directrices, en organisant des activités de formation et en agissant comme pôle d'expertise. La nécessité de son maintien sera évaluée d'ici à la fin de 2021. Une éventuelle intégration dans un futur pôle de connaissances de l'UE sur la prévention de la radicalisation sera également étudiée. En juin 2020, la Commission a adopté sa première **stratégie de l'UE relative au droit des victimes (2020-2025)**⁷³. La stratégie accorde une attention particulière aux victimes les plus vulnérables, y compris aux victimes du terrorisme. Pour améliorer la coopération et la coordination en faveur des victimes du terrorisme, les États membres devraient mettre en place des **points de contact nationaux**

grave et de la prévention des menaces graves pour la sécurité publique, de conservation généralisée des adresses IP attribuées à la source d'une communication pour une période temporellement limitée et aux fins de la lutte contre les crimes graves, et de conservation généralisée des données relatives à l'identité civile aux fins de la lutte contre la criminalité en général.

⁶⁹ Déclaration commune des ministres de l'intérieur de l'UE sur les attentats terroristes perpétrés récemment en Europe: <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/>

⁷⁰ Il s'agit, entre autres, de la directive 2012/29/UE relative aux droits des victimes, qui prévoit des droits pour toutes les victimes de toute infraction pénale quelle qu'elle soit, et de la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme, qui répond plus directement aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme.

⁷¹ Directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité.

⁷² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en

⁷³ COM(2020) 258 final.

uniques pour les victimes du terrorisme⁷⁴. Dans le cadre de cette stratégie, la Commission évaluera les règles de l'UE existantes en matière de droits des victimes et, si nécessaire, proposera des modifications législatives d'ici à 2022. Elle évaluera également la manière dont l'accès des victimes à l'indemnisation pourrait être amélioré, y compris en ce qui concerne les victimes du terrorisme se trouvant dans des situations transfrontières, lorsqu'elles résident dans un autre État membre que celui où l'attentat terroriste a été perpétré. La Commission commémore chaque année les victimes lors de la Journée européenne de commémoration des victimes du terrorisme, afin de montrer l'unité et la résilience de notre société face au terrorisme.

ACTIONS CLÉS

La Commission:

- proposera de réviser les décisions Prüm;
- créera un réseau d'enquêteurs financiers dans le domaine de la lutte antiterroriste afin d'améliorer les enquêtes financières transfrontières;
- aidera les États membres à utiliser les informations collectées sur le théâtre des opérations afin d'identifier, de repérer et de poursuivre les combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays;
- proposera un mandat pour négocier un accord de coopération entre l'UE et Interpol;
- apportera un soutien aux victimes du terrorisme, y compris par l'intermédiaire du centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme.

Le Parlement européen et le Conseil sont instamment invités:

- à adopter d'urgence les propositions relatives aux preuves électroniques afin de garantir aux autorités un accès rapide et fiable à ces preuves;
- à examiner la proposition de révision du mandat d'Europol.

5. RENFORCER LA COOPÉRATION INTERNATIONALE AU TITRE DES QUATRE PILIERS

Les partenariats dans la lutte contre le terrorisme, y compris la coopération étroite avec les pays voisins de l'UE, sont essentiels pour améliorer la sécurité intérieure de l'UE. Le Conseil a préconisé de renforcer encore l'engagement extérieur de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, en mettant l'accent sur les Balkans occidentaux, l'Afrique du Nord et le Proche-Orient, la région du Sahel, la Corne de l'Afrique, d'autres pays africains où les activités terroristes se multiplient et des régions clés d'Asie. Un tel engagement peut aider les États membres dans leur lutte contre les activités terroristes, ainsi que dans l'action qu'ils mènent au niveau mondial pour combattre les organisations terroristes. À cet égard, le soutien apporté par le réseau d'experts en matière de lutte contre le terrorisme/sécurité au sein des

⁷⁴ Conformément aux conclusions du Conseil sur les victimes du terrorisme, 4 juin 2018 (9719/18).

délégations de l'UE en vue de faciliter la coopération et de promouvoir le renforcement des capacités reste essentiel.

La coopération avec les **partenaires des Balkans occidentaux** en matière de lutte contre le terrorisme, y compris par l'intermédiaire des agences de l'UE compétentes, demeure également fondamentale. De même, il est essentiel de mettre pleinement en œuvre le plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux⁷⁵, ainsi que de faire participer davantage la région aux activités du réseau européen de sensibilisation à la radicalisation. La Commission continuera à accorder la priorité à la coopération dans le domaine de la coopération policière et judiciaire. La lutte contre le financement du terrorisme et la protection des citoyens et des infrastructures sont également indispensables⁷⁶. La coopération avec les partenaires des Balkans occidentaux dans le domaine des armes à feu sera intensifiée dans les années à venir grâce à leur participation accrue à la priorité «armes à feu» de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT). La Commission continuera également à soutenir financièrement les partenaires des Balkans occidentaux, l'Ukraine et la Moldavie dans la mise en œuvre du plan d'action de l'UE en matière de lutte contre le trafic d'armes à feu.

La coopération avec les pays prioritaires du **voisinage méridional** devrait être encore intensifiée afin de renforcer les mesures de prévention et de lutte contre le terrorisme, y compris contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, de même que la protection des espaces publics et le renforcement de l'état de droit. Les pays du sud de la Méditerranée constituent également une priorité pour l'UE en ce qui concerne le renforcement de la coopération policière, compte tenu de leur proximité géographique et des menaces communes pour la sécurité. La Commission a pour mission de négocier des accords internationaux avec l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, la Tunisie, le Maroc et le Liban en vue de l'échange de données à caractère personnel avec Europol dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité organisée. En outre, la Commission demande actuellement l'autorisation du Conseil pour ouvrir des négociations avec dix pays tiers⁷⁷ sur la coopération entre Eurojust et ces pays tiers afin de lutter efficacement contre le terrorisme. Enfin, la Commission renforcera la coopération dans des pays clés d'Afrique subsaharienne et d'Asie dans des domaines stratégiques majeurs.

En particulier, l'UE devrait renforcer sa collaboration avec des organes compétents des Nations unies, tels que le Bureau de lutte contre le terrorisme des Nations unies (UNOCT), ainsi qu'avec d'autres organisations comme l'OSCE ou le Conseil de l'Europe sur les questions liées au terrorisme.

La Commission et le SEAE intensifieront également leur coopération avec des **organisations internationales** telles que l'OTAN, Interpol, le Groupe d'action financière (GAFI) et le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, avec des partenaires stratégiques clés comme les États-Unis, le Canada et la Nouvelle-Zélande, ainsi qu'avec la coalition internationale de lutte contre Daech, afin de partager des expériences, de favoriser une coopération plus étroite, y

⁷⁵ Plan d'action conjoint relatif à la lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux, 5 octobre 2018: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf

⁷⁶ [Communication intitulée «Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux»](#), COM(2018) 65 final, p 10; <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/10/23/joint-press-statement-eu-western-balkans-ministerial-forum-on-justice-and-home-affairs/> et https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf

⁷⁷ L'Algérie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie.

compris par des échanges sur le rôle de l'internet et des médias sociaux, et de renforcer les capacités de recherche en matière de prévention. D'une manière générale, l'UE continuera à donner à la société civile, aux acteurs de terrain et aux acteurs locaux les moyens d'apporter une aide aux personnes vulnérables et un soutien aux sociétés résilientes.

L'approche de l'UE en matière de sécurité extérieure dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) restera une composante essentielle des efforts de l'UE visant à lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent afin de renforcer la stabilité et de protéger les intérêts européens en matière de sécurité. Avec l'appui du SEAE, le haut-représentant/vice-président continuera à jouer un rôle clé dans le renforcement de la coopération stratégique et opérationnelle avec les pays tiers et les organisations internationales, en utilisant sans réserve les instruments externes dont il dispose, tels que les dialogues de haut niveau sur la lutte contre le terrorisme, le réseau d'experts en matière de lutte contre le terrorisme/sécurité au sein des délégations de l'UE et, le cas échéant, les missions et opérations menées dans le cadre de la PSDC.

ACTIONS CLÉS

La Commission et le haut représentant/vice-président, le cas échéant:

- intensifieront la coopération avec les partenaires des Balkans occidentaux dans le domaine des armes à feu;
- négocieront des accords internationaux avec les pays du voisinage méridional en vue de l'échange de données à caractère personnel avec Europol;
- intensifieront la coopération avec les organisations internationales;
- renforceront la coopération stratégique et opérationnelle avec d'autres régions telles que la région du Sahel, la Corne de l'Afrique, d'autres pays africains et des régions clés d'Asie.

Le Parlement européen et le Conseil sont instamment invités:

- à autoriser l'ouverture de négociations avec les pays du voisinage méridional afin de permettre la coopération avec Eurojust.

CONCLUSIONS

La menace terroriste est réelle, dangereuse et, malheureusement, persistante. Ce constat nécessite une détermination renouvelée et soutenue à coopérer afin de contrer cette menace. Il appelle à faire preuve d'unité face au terrorisme, lequel tend à diviser. Le présent programme de lutte antiterroriste pour l'UE définit la marche à suivre.

Afin de poursuivre et de coordonner ces travaux, la Commission nommera un **coordinateur pour la lutte contre le terrorisme**, qui aura pour tâche de coordonner les différents volets de la politique et du financement de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme au sein de la Commission, y compris la coopération et la coordination avec les États membres, en collaboration avec le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme nommé au sein du Conseil, ainsi qu'avec les agences de l'UE compétentes et le Parlement européen.

Le fait que notre Union soit ouverte à tous et fondée sur les droits constitue notre meilleure protection contre la menace terroriste. Une société ouverte et accueillante, pleinement

respectueuse des droits de tous, est une société dans laquelle les terroristes auront plus de difficultés à radicaliser et à recruter. Nous devons collectivement maintenir, renforcer et défendre nos valeurs démocratiques et fondamentales contre ceux qui cherchent à les saper. Pour ce faire, nous devons investir dans la cohésion sociale, l'éducation et des sociétés ouvertes dans lesquelles chacun a le sentiment que son identité est respectée et qu'il fait pleinement partie de la communauté dans son ensemble.

Le présent programme de lutte antiterroriste pour l'UE s'appuie sur les politiques et instruments existants et renforcera le cadre de l'UE afin d'améliorer encore l'anticipation des menaces et des risques, la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent, la protection des personnes et des infrastructures, y compris en renforçant la sécurité aux frontières extérieures, et la réaction efficace face aux attentats.

Bien que le présent programme prévoie une série de nouvelles mesures, la mise en œuvre et le contrôle de l'application demeurent essentielles; des efforts communs doivent être consentis pour y parvenir, depuis l'adoption et l'application rapides du cadre juridique jusqu'à l'accélération des effets des mesures sur le terrain. La Commission collaborera avec les États membres et informera le Parlement européen, le Conseil et les parties prenantes de toutes les actions pertinentes auxquelles ils seront invités à participer afin de mettre en œuvre le programme de lutte antiterroriste pour l'UE.