

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0273/2001

12 juillet 2001

RAPPORT

sur le rôle de l'Union dans la lutte contre le terrorisme
(2001/2016(INI))

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice
et des affaires intérieures

Rapporteur: Graham R. Watson

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	4
PROPOSITION DE RECOMMANDATION.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	14

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de la séance du 18 janvier 2001, la Présidente du Parlement a annoncé que la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures avait été autorisée à élaborer une recommandation à l'intention du Conseil, conformément à l'article 107, paragraphe 1, du règlement, sur le rôle de l'Union dans la lutte contre le terrorisme.

Au cours de sa réunion du 23 novembre 2000, la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures avait nommé Graham R. Watson rapporteur.

Au cours de ses réunions des 19 juin 2001 et 11 juillet 2001, la commission a examiné le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de recommandation par 32 voix contre 2 et 5 abstentions.

Étaient présents au moment du vote Graham R. Watson (président et rapporteur), Regina Bastos (suppléant Carlos Coelho conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Maria Berger (suppléant Robert J.E. Evans), Marco Cappato, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (suppléant Gerhard Schmid), Ozan Ceyhun, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Rosa M. Díez González (suppléant Renzo Imbeni conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Giuseppe Di Lello Finuoli, Adeline Hazan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Sylvia-Yvonne Kaufmann (suppléant Pernille Frahm), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Alain Krivine (suppléant Fodé Sylla), Klaus-Heiner Lehne (suppléant Enrico Ferri), Luís Marinho (suppléant Martin Schulz), Iñigo Méndez de Vigo (suppléant Daniel J. Hannan), Hartmut Nassauer, Elena Ornella Paciotti, Ana Palacio Vallelersundi (suppléant Bernd Posselt), Paolo Pastorelli, Hubert Pirker, Martine Roure (suppléant Sérgio Sousa Pinto), Giacomo Santini (suppléant Mary Elizabeth Banotti), Ilka Schröder (suppléant Alima Boumediene-Thiery conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Patsy Sørensen, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Astrid Thors (suppléant Baroness Sarah Ludford conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Maurizio Turco (suppléant Frank Vanhecke), Gianni Vattimo, Christian Ulrik von Boetticher et Jan-Kees Wiebenga.

Le rapport a été déposé le 12 juillet 2001.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

PROPOSITION DE RECOMMANDATION

Recommandation du Parlement européen sur le rôle de l'Union dans la lutte contre le terrorisme (2001/2016(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'article 29 du traité sur l'Union européenne, qui mentionne expressément le terrorisme comme une des formes graves de criminalité à prévenir et à combattre également au niveau de l'Union européenne, grâce à l'élaboration d'actions communes dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, et au rapprochement, en tant que de besoin, des règles de droit pénal des États membres,
- vu l'article 31, point e), du traité sur l'Union européenne, qui permet à l'Union européenne d'adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue,
- vu l'article 39, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, qui permet au Parlement européen de formuler des recommandations à l'intention du Conseil,
- vu la Déclaration universelle des droits de l'homme, signée le 10 décembre 1948, et notamment ses articles 1, 2, 3, 5, 7, 12, 13 et 19,
- vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, telle qu'amendée par le Protocole n°1, et notamment ses articles 3, 5, 6, 8, 9 et 10¹,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée officiellement à Nice le 7 décembre 2000, et notamment ses articles 1, 2, 4, 6, 7, 10, 11 et 19²,
- vu la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 260 A du 9 décembre 1948,
- vu la Convention européenne d'extradition, signée à Paris le 13 décembre 1957³,
- vu la Convention européenne d'entraide judiciaire, signée à Strasbourg le 20 avril 1959⁴,
- vu la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, signée à La Haye le 28 mai 1970⁵,

¹ Série traités n° 5 et 140.

² JO C 364 du 18.12.2000, p.1.

³ Série traités n° 24.

⁴ Série traités n° 30.

⁵ Série traités n° 70.

- vu la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, signée à Strasbourg le 15 mai 1972¹,
- vu les Principes de la coopération internationale concernant le dépistage, l'arrestation, l'extradition et le châtement des individus coupables de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 3074 du 3 décembre 1973 (XXVIII), 28 U.N. GAOR supp. (30A) at 78, U.N. Doc. A/9030/ Add. 1 (1973),
- vu la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée le 14 décembre 1973,
- vu la Convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg le 27 janvier 1977²,
- vu la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 34/146 du 17 décembre 1979,
- vu la Convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées, signée à Strasbourg le 21 mars 1983³,
- vu la recommandation 982 (1984) adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la défense de la démocratie contre le terrorisme en Europe,
- vu sa résolution de 18 avril 1985 sur la lutte contre le terrorisme⁴,
- vu sa résolution de 11 juillet 1985 sur la sécurité des transports aériens et le terrorisme international⁵,
- vu sa résolution du 11 septembre 1986 sur le terrorisme⁶,
- vu sa résolution du 10 mars 1988 sur les actes de terrorisme contre l'aviation civile⁷,
- vu sa résolution du 26 mai 1989 sur les problèmes relatifs à la lutte contre le terrorisme⁸,
- vu sa résolution du 13 juin 1991 sur les assassinats commis par les terroristes dans la Communauté⁹,
- vu la Convention entre les États membres des Communautés européennes sur l'exécution des

¹ Série traités n° 73.

² Série traités n° 90.

³ Série traités n° 112.

⁴ JO C 122 du 20.5.1985, p. 109.

⁵ JO C 229 du 9.9.1985, p. 89.

⁶ JO C 255 du 13.10.1986, p. 135.

⁷ JO C 94 du 11.4.1988, p. 117.

⁸ JO C 158 du 26.6.1989, p. 394.

⁹ JO C 183 du 15.7.1991, p. 278.

condamnations pénales étrangères, signée à Bruxelles le 13 novembre 1991,

- vu la recommandation 1170 (1991) adoptée par le comité permanent statuant au nom de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 25 novembre 1991, sur la Convention européenne pour la répression du terrorisme,
- vu sa résolution du 10 mars 1994 sur le terrorisme et son incidence sur la sécurité en Europe¹,
- vu les mesures visant à éliminer le terrorisme international, adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 49/60 lors de sa 84^e assemblée plénière, tenue le 9 décembre 1994,
- vu l'acte du Conseil, du 10 mars 1995, établissant la Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne²,
- vu la déclaration sur le terrorisme établie par les ministres de l'intérieur et de la justice lors de la réunion informelle du Conseil du 14 octobre 1995 (Déclaration de La Gomera),
- vu l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la Convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol)³,
- vu les conclusions du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, notamment son annexe 3,
- vu l'audition publique sur la lutte contre le terrorisme, organisée le 21 février 1996 par la commission des libertés publiques et des affaires intérieures,
- vu sa résolution du 4 juillet 1996 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant le trafic illicite de substances radioactives et de matières nucléaires⁴,
- vu les vingt-cinq mesures de lutte contre le terrorisme préconisées par les sept principaux pays industrialisés (G7) et la Russie, le 30 juillet 1996, à Paris,
- vu l'acte adopté par le Conseil le 27 septembre 1996 sur l'élaboration d'un accord concernant l'extradition entre États membres de l'Union européenne⁵,
- vu l'action commune du 15 octobre 1996 relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterroriste, destiné à faciliter la coopération antiterroriste entre les États membres de l'Union européenne⁶,

¹ JO C 91 du 28.3.1994, p. 236.

² JO C 78 du 30.3.1995, p. 1.

³ JO C 316 du 27.11.1995, p. 1.

⁴ JO C 211 du 22.7.1996, p. 15.

⁵ JO C 313 du 23.10.1996, p. 11.

⁶ JO L 273 du 25.10.1996, p. 1.

- vu sa résolution du 30 janvier 1997 sur la lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne¹,
- vu sa résolution du 18 septembre 1997 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne²,
- vu le texte de la Convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, approuvé par le Conseil le 26 mars 1997³,
- vu la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 52/563 du 15 décembre 1997,
- vu les conclusions du Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998, notamment en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des décisions pénales⁴,
- vu l'action commune adoptée par le Conseil le 29 juin 1998, relative aux bonnes pratiques d'entraide judiciaire en matière pénale⁵,
- vu la décision du Conseil du 3 décembre 1998 chargeant Europol de traiter des infractions commises ou susceptibles d'être commises dans le cadre d'activités de terrorisme portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes ainsi qu'aux biens⁶,
- vu le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, et notamment ses points 46, 47, 49 et 50, adopté par le Conseil justice et affaires intérieures du 3 décembre 1998⁷,
- vu l'action commune adoptée par le Conseil le 21 décembre 1998, relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne⁸,
- vu les conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999,
- vu la recommandation du Conseil, du 9 décembre 1999, sur la coopération en matière de lutte contre le financement du terrorisme⁹,
- vu les conclusions du Conseil européen de Santa María de Feira des 19 et 20 juin 2000, notamment sa conclusion 51 en ce qui concerne le terrorisme,

¹ JO C 380 du 16.12.1996, p. 4.

² JO C 304 du 6.10.1997, p. 7.

³ JO C 191 du 23.6.1997, p. 13

⁴ Conclusion n° 39 de la Présidence.

⁵ JO L 191 du 7.7.1998, p. 1.

⁶ JO C 26 du 30.1.1999, p. 22.

⁷ JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

⁸ JO L 351 du 29.12.1998, p.1.

⁹ JO C 373 du 23.12.1999, p. 1.

- vu le programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales¹,
 - vu sa résolution du 17 mai 2001 sur la reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale²,
 - vu les articles 107 et 163 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures (A5-0273/2001),
- A. considérant que l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'état de droit, principes qui sont communs aux États membres,
- B. considérant que l'Union européenne respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire,
- C. considérant que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne réaffirme les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme,
- D. considérant que l'Union européenne place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice,
- E. considérant que, au cours des ces dernières années, l'Union européenne a connu une recrudescence des activités terroristes sur son sol, et qu'il n'est guère de pays européens qui n'aient été récemment affectés, directement ou indirectement, par de telles actions de violence,
- F. considérant que ces actions révèlent un changement profond de la nature du terrorisme dans l'Union européenne et font apparaître l'insuffisance des moyens classiques de coopération judiciaire et policière pour le combattre,
- G. considérant que ce nouveau terrorisme résulte de l'activité de réseaux organisés à l'échelle internationale, établis dans plusieurs pays, jouant des failles juridiques de la territorialité des poursuites et bénéficiant parfois de soutiens logistiques et financiers puissants,

¹ JO C 12 du 15.1.2001, p. 10.

² Pas encore publiée au JO.

- H. considérant que l'accroissement du nombre d'actes terroristes commis ces dernières années dans l'Union européenne rend aujourd'hui nécessaire de renforcer la lutte contre le terrorisme, tout en respectant les droits et libertés reconnus dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- I. considérant que le droit procédural, et notamment les règles relatives aux décisions précédant la phase du jugement, diffère considérablement d'un État membre à l'autre,
- J. rejetant et condamnant tous les actes de terrorisme, lesquels causent souvent des souffrances indicibles aux victimes et à leur entourage, en leur infligeant des blessures et des mutilations et des tortures psychologiques, ainsi qu'en provoquant la mort et en détruisant les bases matérielles de leur existence,
- K. exprimant ses sincères condoléances aux familles des victimes des actes de terrorisme et témoignant sa profonde sympathie aux personnes qui ont été affectées par des attentats, ainsi qu'à leurs familles,
- L. soulignant qu'il est indispensable de fournir une aide matérielle et un soutien psychologique efficaces aux victimes des actes de terrorisme et à leurs familles,
- M. considérant qu'il convient, aux fins de la présente recommandation, de qualifier de terroriste tout acte commis par des individus ou des groupes recourant à la violence ou menaçant d'utiliser la violence contre un pays, ses institutions, sa population en général ou des individus concrets, qui, prétextant des aspirations séparatistes, par des conceptions idéologiques extrémistes ou par le fanatisme religieux ou inspirés par l'appât du gain, visent à soumettre les pouvoirs publics, certains individus ou groupes de la société ou, d'une façon générale, la population à un climat de terreur,
- N. considérant que toutes les idéologies sont légitimes dès lors qu'elles empruntent la voie du dialogue et respectent les principes démocratiques, ainsi que les droits de l'homme, et que, partant, le terrorisme constitue une expression d'intolérance,
- O. estimant que le dialogue démocratique fondé sur le respect mutuel et la renonciation à la violence et visant à défendre la démocratie est le meilleur moyen de résoudre les conflits d'ordre politique, sociaux et écologiques et d'empêcher que ces conflits ne servent de prétexte pour commettre des actes terroristes,
- P. rappelant que, dans nos sociétés démocratiques, tout différend à caractère politique, social ou écologique peut et doit être résolu par les moyens prévus dans un État démocratique et dans un État de droit, tant et si bien que rien ne saurait justifier le recours à la violence terroriste,
- Q. recommandant aux États membres de mener, dans le cadre de la prévention du terrorisme, des politiques éducatives, sociales et autres visant à combattre l'exclusion sociale, économique et culturelle et à amener les jeunes à renoncer à toute forme de violence et à se familiariser avec les outils de la démocratie permettant de surmonter les conflits,

- R. invitant les États membres à adopter des mesures efficaces contre l'apparition ou le maintien d'un environnement propice aux terroristes, en interdisant toute participation à des actes terroristes et en empêchant tout soutien intellectuel, logistique, matériel ou financier à des actes terroristes,
- S. invitant les États membres à adopter des mesures efficaces pour prévenir la formation et les manifestations de groupes prônant la violence en Europe, ainsi que la collaboration entre de telles formations, qui récupèrent des aspirations sociales légitimes,
- T. considérant que les actes terroristes au sein de l'Union européenne doivent être considérés comme des actes criminels qui visent à modifier, dans des États de droit, des structures politiques, économiques, sociales et environnementales, en menaçant concrètement d'utiliser la violence ou en recourant à cette dernière, se distinguant par là d'actes de résistance dans des pays tiers contre des structures étatiques qui revêtent elles-mêmes une dimension terroriste,
- U. considérant qu'il convient, aux fins de la présente recommandation, de qualifier comme association ou organisation terroriste tout groupe composé de deux personnes ou plus agissant de façon concertée en vue de commettre des actes terroristes,
- V. renouvelant son rejet sans réserve des organisations terroristes et du terrorisme au sein de l'Union européenne, qui nient les valeurs démocratiques et les droits de l'homme les plus fondamentaux, le droit à la vie, et qui, en ce sens, doivent faire l'objet d'une condamnation absolue,
- W. considérant qu'apparaissent, sans cesse, des formes nouvelles d'activités terroristes qui, comme "le terrorisme informatique", consistent à détruire ou à endommager des systèmes informatiques tels que des bases de données civiles ou militaires ou encore des systèmes de télécommunications, dans le but de déstabiliser un État ou de faire pression sur les pouvoirs publics, ou le "terrorisme environnemental" avec les mêmes objectifs,
- X. regrettant la lenteur de l'Union européenne à réagir à la menace terroriste et l'absence à ce jour d'un ensemble cohérent et contraignant de mesures coordonnées adoptées d'un commun accord et estimant qu'une coopération à tous les niveaux entre les gouvernements des États membres et les gouvernements régionaux est nécessaire pour mener la lutte contre le terrorisme,
- Y. considérant que, le terrorisme recourant de plus en plus à de nouveaux moyens, comme les substances chimiques, biologiques et toxiques, les États membres devront prendre des mesures de sécurité supplémentaires pour faire pièce au progrès de la technologie moderne et assurer ainsi la sécurité des citoyens,
- Z. profondément préoccupé du lien existant entre le terrorisme et le trafic des armes et des drogues,
- AA. convaincu du fait que, compte tenu de la structure démocratique et constitutionnelle du processus décisionnel des États membres, aucune idéologie ni autre motivation ne saurait fournir une justification aux actes terroristes commis au sein de l'Union européenne et que, dès lors, même si le mobile invoqué en est éminemment politique, ils ne peuvent être

considérés que comme des actes criminels, et même comme des crimes contre l'humanité, qu'il faut poursuivre au pénal, dans le respect de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

BB. soulignant que, par conséquent, les mesures mises en œuvre contre le terrorisme ne doivent en aucun cas être fondées sur des lois et procédures d'exception,

CC. considérant que certains actes terroristes sont orchestrés et exécutés par des groupes organisés à l'échelle internationale qui sont explicitement ou implicitement tolérés par certains États,

DD. considérant que l'Union européenne devrait adopter des sanctions sur les plans diplomatique, politique et économique, ainsi que des mesures de dissuasion contre les États tiers qui soutiennent ouvertement ou dans l'ombre des actes et des groupes terroristes,

EE. considérant que le traité d'Amsterdam a ouvert de nouvelles possibilités à l'Union européenne pour contrecarrer certains actes criminels et que, depuis son entrée en vigueur, il incombe à l'Union européenne d'arrêter, pour la conduite sur son territoire d'une lutte coordonnée contre le terrorisme, un catalogue de mesures cohérentes allant au-delà de propositions ponctuelles,

FF. considérant les possibilités de coopération entre les États membres qu'offre l'article 30 du traité UE aux fins de la préservation de l'ordre public et du maintien de la paix,

GG. considérant que la conclusion 33 du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 approuvait le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, qui devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en la matière, tant civile que pénale, au sein de l'Union, et que ce principe devrait s'appliquer tant aux jugements qu'aux autres décisions émanant des autorités judiciaires,

HH. considérant que la conclusion 35 du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 estimait que la procédure formelle d'extradition devrait être supprimée entre les États membres pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive et remplacée par un simple transfèrement de ces personnes, conformément à l'article 6 du traité UE,

II. réitérant sa confiance dans la structure et le fonctionnement de l'ordre juridique des États membres et dans la capacité de ceux-ci de garantir un procès équitable,

JJ. priant Europol de rédiger des rapports annuels publics sur la menace terroriste au sein de l'Union et de tenir le Parlement européen régulièrement informé de ses activités et des progrès accomplis dans la lutte contre le terrorisme et de lui faire connaître ponctuellement les développements importants,

KK. rappelant au Conseil et à la Commission les articles du traité qui permettent à l'Union de porter un intérêt actif aux problèmes du terrorisme dans les États membres,

1. formule à l'adresse du Conseil les recommandations suivantes:

(Recommandation 1)

- invite le Conseil à arrêter une décision-cadre aux fins du rapprochement des dispositions législatives instaurant des règles minimales, au niveau européen, relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans le domaine du terrorisme;

(Recommandation 2)

- invite le Conseil à arrêter une décision-cadre, aux fins de l'harmonisation législative et de la création d'un espace commun de liberté, sécurité et justice européen, instaurant la suppression des procédures formelles de l'extradition et l'adoption du principe de la reconnaissance mutuelle des décisions pénales, même pour les décisions précédant la phase de jugement, en ce qui concerne les délits de terrorisme, parmi les États membres de l'Union européenne;

(Recommandation 3)

- invite le Conseil à arrêter une décision-cadre instaurant des mesures qui règlent et garantissent l'exécution d'un "mandat européen de recherche et capture" aux fins de la lutte contre le terrorisme, dans le cadre de l'action contre la délinquance, qu'elle soit organisée ou non, la traite des êtres humains et les délits commis à l'encontre des enfants, le trafic illicite de drogues et d'armes, la corruption et la fraude, en tenant compte, en cas de pluralité de ceux-ci, de la gravité respective des infractions en cause;

(Recommandation 4)

- invite le Conseil à adopter les instruments juridiques pertinents afin de rapprocher les législations nationales en matière d'indemnisation des victimes de délits terroristes;

2. charge sa Présidente de transmettre la présente recommandation au Conseil et, pour information, à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I.- LE TERRORISME

1. Approche du problème

Au cours de la dernière décennie, l'Europe a connu une recrudescence des activités terroristes sur son sol. Il n'est guère de pays européen que n'aient été affectés, directement ou indirectement, par de telles actions de violence.

Ces actions révèlent un changement profond de la nature du terrorisme en Europe et font apparaître l'insuffisance des moyens classiques de coopération judiciaire et policière pour le combattre.

Ce nouveau terrorisme résulte de l'activité de réseaux organisés à l'échelle internationale, établis dans plusieurs pays, jouant des failles juridiques de la territorialité des poursuites, et bénéficiant parfois de soutiens logistiques et financiers puissants.

Le terrorisme repose sur une tradition qui est déjà longue. Le danger que présente le terrorisme contemporain est à rapprocher du fait que, aujourd'hui - et contrairement aux agissements terroristes du passé- les effets réels ou potentiels des attentats sont de plus en plus vastes et meurtriers, et ce en raison des développements technologiques dans le domaine des armes et des explosifs.

Il est donc clair, pour beaucoup de politiciens et des penseurs, que la lutte contre le terrorisme compte au nombre des défis les plus importants du XXI^e siècle.

Le terrorisme dans les pays membres de l'Union européenne revêt des formes différentes, qui vont de l'homicide, de l'atteinte corporelle ou de la menace pour la vie, en passant par l'enlèvement de personnes et la prise d'otages, jusqu'à la destruction des biens matériels ou la détérioration d'équipements publics ou privés.

Ces actes terroristes visent parfois à créer un climat de terreur dans l'opinion publique, parfois à exercer des pressions sur les pouvoirs publics, parfois même à déstabiliser des systèmes politiques.

Parfois, des organisations criminelles recourent aussi à des actes terroristes, mais dans le but de poursuivre d'autres objectifs criminels, normalement liés aux profits économiques.

Le terrorisme vise toujours à saper la démocratie, les institutions parlementaires et l'intégrité territoriale des États.

Le terrorisme représente une menace grave pour la société démocratique, car il affecte le tissu moral et social de celle-ci. Il s'attaque au droit de l'homme le plus fondamental, le droit à la vie, et, en ce sens, il doit faire l'objet d'une condamnation absolue.

Aujourd'hui, plus que jamais, il faut renforcer la lutte contre le terrorisme en élaborant des propositions législatives pour sa répression, ainsi que des mesures destinées à renforcer la coopération internationale.

2.- Définition

Il n'est guère possible de parvenir à une définition qui soit à la fois objective, précise et universellement acceptable.

Néanmoins, dans le contexte de l'Union européenne, dont les États membres présentent des structures fondées sur l'état de droit et la démocratie, il est possible de donner une définition du concept du terrorisme, inspirée de la recommandation 1426 (1999) du Conseil de l'Europe.

Selon cette définition peut constituer un acte terroriste : "tout délit commis par des individus ou des groupes recourant à la violence ou menaçant de l'utiliser contre un pays, ses institutions, sa population en général ou des individus concrets, qui, motivé par des aspirations séparatistes, par des conceptions idéologiques extrémistes ou par le fanatisme ou inspiré par des mobiles irrationnels et subjectifs, vise à soumettre les pouvoirs publics, certains individus ou groupes de la société ou d'une façon générale l'opinion publique à un climat de terreur".

II.- LÉGISLATION ANTITERRORISTE DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

1.- Présentation générale

Actuellement, la majorité des États membres de l'UE ne disposent pas de législation spécifique relative au terrorisme.

Il s'agit des 8 pays suivants : Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas et Suède.

En Autriche, une nouvelle loi a été adoptée en 2000 afin de permettre un suivi plus efficace des agissements d'organisations de nature criminelle dès les premières phases de préparation d'actes répréhensibles ainsi que dans le but d'incriminer en soi le fait de constituer ou participer à une telle association. La nouvelle législation a introduit le concept nouveau d'association criminelle, mais elle n'a pas introduit le terme de terrorisme, ni, à plus forte raison, retenu de définition.

En Grèce, une proposition de loi a été déposée en mars 2001.

Actuellement, les 6 États membres suivants disposent, à des degrés divers, d'une législation spécifique : Allemagne, Espagne, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni.

On peut donc remarquer que, si plus d'une moitié d'États membres ne dispose pas de législation particulière à ce sujet, par contre les cinq États démographiquement les plus importants en disposent.

2.- Principales caractéristiques des législations nationales

a) Définitions du terrorisme et des actes de terrorisme

L'Allemagne et l'Italie ne possèdent pas de définition du concept du terrorisme dans leur législation. Il est simplement fait mention d'association ou des groupes à des fins terroristes sans davantage préciser le contenu de ce concept.

Seules l'Espagne, la France, le Royaume-Uni et le Portugal ont adopté une définition de la notion de terrorisme dans leur législation, ce qui ne représente que 4 États sur les 15 États membres de l'UE.

Ces définitions sont assez variables dans leurs formulations et leur portée. On peut cependant souligner trois critères principaux mais qui ne se retrouvent pas tous les trois dans chacune des définitions.

Pour qu'un acte soit qualifié d'acte de terrorisme, il doit avoir la finalité suivante :

- constituer une menace pour l'ordre public et la paix publique (Espagne, France),
- influencer le bon fonctionnement du gouvernement et des institutions (Espagne, Royaume-Uni, Portugal)
- intimider des personnes ou groupes de personnes (Royaume-Uni, Portugal).

b) Échelle des peines

Les peines d'emprisonnement sont trop variables selon les États pour en déduire certains traits communs.

c) Dispositions spécifiques d'enquête

À l'exception du Portugal, qui ne semble prévoir aucune disposition spécifique, des dispositions dérogatoires au droit commun sont prévues dans plusieurs législations. Elles concernent notamment :

- les pouvoirs de la police en matière d'arrestation et de détention en garde à vue (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni),
- les modalités de perquisition (Allemagne, France, Royaume-Uni),
- les modalités d'écoutes téléphoniques (Allemagne, Espagne),
- des mesures particulières à l'égard de ceux qui collaborent à l'action de la justice (Espagne, France, Italie, Portugal).

d) Juridictions compétentes

Il n'existe pas de juridictions d'exception pour connaître des actes terroristes, à l'exception de l'Irlande. Mais la composition et le fonctionnement des juridictions peut être spécifique en matière terroriste (France, Royaume-Uni). Il peut également être prévu une centralisation des affaires auprès d'une seule juridiction sur le plan national (Espagne, France).

III.- LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le terrorisme est un phénomène organisé à l'échelle internationale et seulement à cette échelle on pourra le contrecarrer, tout en respectant les droits et les libertés reconnus dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Comme on vient de le voir, la législation concernant la lutte contre le terrorisme est très variée dans les différents États membres de l'Union.

Mais la poursuite des présumés responsables de délits, lorsqu'ils se trouvaient hors des frontières de l'État du juge ou du tribunal connaissant la cause, s'effectue uniquement selon la procédure de l'extradition.

Cependant, dans le cadre de l'Union européenne, il est envisageable de mettre en pratique d'autres mécanismes légaux, surtout lorsque les pays qui en font partie partagent des traditions constitutionnelles communes, les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'état de droit, principes sur lesquels est fondée aussi l'Union.

L'Union doit être un espace de liberté, de sécurité et de justice et cet espace peut être ébranlé par le terrorisme.

Le terrorisme est un des défis les plus redoutables qui se posent à nos sociétés. Il est intolérable par la violence aveugle qui le caractérise et qui frappe la population. Ces attentats choquent et attristent l'ensemble des citoyens européens, qui ne cessent d'exprimer leur volonté de partager un avenir pacifique.

L'article 29 du Traité sur l'Union cite explicitement le terrorisme comme une forme de criminalité qu'il faut prévenir et combattre au niveau européen grâce à une coopération plus étroite entre les forces de police et les autorités judiciaires et au rapprochement des règles de droit pénal des États membres.

La dimension européenne de la lutte contre le terrorisme n'est pas un concept récent. Des actions résolues de coopération des services judiciaires et répressifs de part et d'autre de la frontière ont connu des succès certains contre le terrorisme.

De même, dans le cadre de l'action du Conseil de l'Europe et des Nations unies contre le terrorisme, plusieurs conventions importantes ont été signées ou sont en cours de négociation.

Mais la reprise des attentats montre malheureusement que ces efforts restent insuffisants pour éradiquer le terrorisme.

Il faut désormais aller plus loin dans la voie de la coopération européenne.

Le Traité d'Amsterdam permet désormais à l'Union européenne de le faire. Immédiatement après son entrée en vigueur, les chefs d'État et de Gouvernement ont, à Tampere, intégré le terrorisme dans leur approche globale de lutte contre toutes les formes de criminalité. Ils se sont engagés à mettre sur pied les équipes d'enquête communes dont il est avéré qu'elles sont seules à même d'attaquer à la base les organisations terroristes.

Europol, dont le mandat couvre expressément le terrorisme, devra apporter son appui à cette action commune, y compris en participant aux équipes, et le fera d'autant plus efficacement que son rôle opérationnel sera renforcé.

Par ailleurs, les instruments de coopération judiciaire, notamment ceux visant à éviter que les criminels tirent avantage des pluralités des législations, permettront également de réduire, voire de supprimer, les entraves à la remise à la justice des terroristes d'un pays à l'autre.

IV.- LE CONTENU DE LA RECOMMANDATION DU PE AU CONSEIL CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La première phrase du paragraphe 3 de l'article 39 du Traité sur l'Union est ainsi libellée: "Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil". Celle-ci est la base juridique du présent projet de rapport.

Il est de la responsabilité du PE de veiller à ce que ces orientations prévues dans les traités et dans les conclusions du Conseil européen de Tampere soient traduites dans les faits aussi vite que possible.

L'Union européenne devrait:

- a) adopter des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans le domaine du terrorisme, (article 31, point e), du traité UE);
- b) supprimer la procédure formelle d'extradition entre les États membres (conclusion 35 du Conseil de Tampere);
- c) créer un "mandat européen de recherche et de capture" aux fins de poursuite en tenant compte, en cas de pluralité de ceux-ci, de la gravité respective des infractions en cause;
- d) appliquer le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions (conclusions 33 et 36 du Conseil européen de Tampere).