



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 6.11.2007
SEC(2007) 1425

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

Proposition de

**décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte
contre le terrorisme**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2007) 650 final}
{SEC(2007) 1424}

Résumé de l'analyse d'impact

SECTION 1: QUESTIONS DE PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Le programme législatif et de travail de la Commission pour 2007 comporte une proposition de révision de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (ci-après dénommée «la décision-cadre») afin de concevoir des solutions efficaces pour lutter contre la propagande terroriste par différents moyens de communication et de limiter la transmission des connaissances, notamment en matière de fabrication de bombes et d'explosifs, à des fins terroristes.

Un vaste travail d'inventaire a été lancé en juin 2006. La Commission a publié trois questionnaires différents en 2006: un questionnaire adressé aux États membres le 26 juin 2006, un questionnaire adressé aux médias, aux entreprises concernées et à la société civile le 20 novembre 2006, et un questionnaire adressé à Europol et Eurojust le 11 décembre 2006. Les réponses à ces questionnaires sont résumées aux annexes I, II et III de l'analyse d'impact. Des entretiens et des rencontres avec des représentants des médias et des fournisseurs d'accès à Internet européens ont également eu lieu. Enfin, le 20 mars 2007 s'est tenue une conférence réunissant les États membres, Europol, Eurojust et le Cepol afin de présenter les réponses aux questionnaires et d'examiner les solutions envisageables pour lutter contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes.

SECTION 2: DEFINITION DU PROBLEME

Les technologies modernes d'information et de communication jouent un rôle important dans le développement de la menace que constitue actuellement le terrorisme. Internet, en particulier, est bon marché, rapide, aisément accessible et d'une portée presque planétaire. Tous ces avantages, fortement appréciés par les citoyens respectueux des lois qui tirent profit d'Internet au quotidien, sont malheureusement aussi exploités par les terroristes, qui ont parfaitement compris le potentiel d'Internet comme outil de diffusion de textes propagande à des fins de mobilisation et de recrutement ainsi que de modes d'emploi et de manuels en ligne destinés à la formation des terroristes ou à la planification d'attentats, pour un coût et une prise de risques très faibles.

Internet constitue ainsi l'un des principaux moteurs des processus de radicalisation et de recrutement: il est utilisé pour inspirer et mobiliser les réseaux locaux et les individus en Europe et sert également de source d'informations sur les moyens et les méthodes terroristes, faisant ainsi office de «camp d'entraînement virtuel». La diffusion de propagande et de savoir-faire terroristes par l'intermédiaire d'Internet a donc renforcé les terroristes et accru la menace qu'ils représentent. Il faut en outre supposer que cette diffusion ne fera qu'augmenter, compte tenu la hausse rapide du nombre d'utilisateurs d'Internet, grâce auxquels celui-ci deviendra un élément encore plus essentiel de la société moderne.

Les services répressifs éprouvent actuellement des difficultés à endiguer la spirale de la radicalisation violente et des attentats terroristes dus à la diffusion de propagande et de savoir-faire terroristes, notamment par l'intermédiaire d'Internet. Ces difficultés découlent des insuffisances de la législation, du manque de capacités et de connaissances pour faire face à la diversité des langues dans lesquelles la propagande et le savoir-faire terroristes sont diffusés,

ainsi que de la nature même d'Internet: son caractère extraterritorial et sa garantie d'anonymat contrarient considérablement l'action des services répressifs en rendant difficiles tant la suppression de ces données d'Internet que les enquêtes et les poursuites à l'encontre des responsables de sites et de leur contenu.

L'analyse de la législation nationale indique que la diffusion de savoir-faire et de propagande terroristes ne fait pas toujours l'objet d'un traitement adéquat dans le droit pénal des États membres. Les insuffisances de la législation, notamment en ce qui concerne la diffusion de connaissances en matière de fabrication de bombes et d'autres formes de savoir-faire terroriste, et les divergences importantes entre les instruments juridiques nationaux, notamment en ce qui concerne la diffusion de propagande terroriste, témoignent de l'existence d'une lacune à combler en matière de sécurité et de la nécessité d'une harmonisation.

La législation de l'UE ne couvre pas explicitement les provocations publiques à commettre des infractions terroristes ni le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme. En outre, on ne peut affirmer que la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme impose aux États membres de rendre punissable une partie significative de la diffusion de messages encourageant la commission d'infractions terroristes ou fournissant du savoir-faire terroriste, qu'ils soient accessibles à tous (sites internet), restreints (forums de discussion en ligne) ou adressés à des candidats présélectionnés en vue d'un recrutement.

La convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme s'attaque toutefois à l'utilisation d'Internet en vue de procéder à des provocations publiques à commettre une infraction terroriste ainsi qu'au recrutement et à l'entraînement pour le terrorisme. Elle contient en outre des conditions et des sauvegardes garantissant le respect des droits de l'homme, notamment la liberté d'expression. Elle contribuera, si elle est signée et ratifiée par chacun d'eux, à l'harmonisation des législations des États membres.

Toute disposition législative dans ce domaine, portant sur des questions qui se situent à la frontière entre l'exercice légitime de libertés (liberté d'expression, d'association ou de religion) et les agissements criminels, aurait nécessairement une incidence directe sur les droits fondamentaux. L'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination de ces agissements doivent s'effectuer dans le respect des obligations en matière de droits fondamentaux. Cela implique également que l'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination sont subordonnés au principe de proportionnalité, eu égard aux buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique, en excluant toute forme d'arbitraire et de traitement discriminatoire ou raciste¹.

SECTION 3: OBJECTIFS

L'adoption de mesures efficaces de lutte contre les provocations publiques à commettre des infractions terroristes et contre le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme, notamment par Internet, contribuerait à prévenir le renforcement et l'expansion de la plateforme des militants et des sympathisants terroristes. Ces mesures devraient comporter des dispositions légales remédiant aux insuffisances de la législation mentionnées ci-dessus ainsi que des mesures pratiques visant à renforcer les capacités et le savoir-faire des services répressifs.

¹ Voir le rapport explicatif de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, points 143-151.

Elles contribueraient à réduire les risques d'attentats terroristes et les possibilités de radicalisation et de recrutement.

Pour ce qui est des dispositions légales, celles-ci devraient autoriser expressément les services répressifs à enquêter sur la diffusion de propagande et de savoir-faire terroristes, y compris par l'intermédiaire d'Internet, et à poursuivre les activistes et les sympathisants terroristes responsables d'une telle diffusion dans l'ensemble de l'Union européenne. Il conviendrait en outre de permettre aux services répressifs de tirer profit de l'harmonisation déjà réalisée dans la lutte contre le terrorisme et d'utiliser les instruments de coopération comme le mandat d'arrêt européen pour ces nouvelles formes de criminalité.

Pour ce qui est des mesures pratiques, celles-ci devraient offrir aux services répressifs une formation appropriée, des équipements adéquats et l'appui d'experts qualifiés sur le plan linguistique et informatique, afin de détecter et d'analyser les sites internet radicaux et violents et de dépister et identifier les personnes responsables de la diffusion de propagande et de savoir-faire terroristes.

SECTION 4: OPTIONS STRATEGIQUES

Les options identifiées pour la réalisation de cet objectif sont les suivantes:

- (1) Aucun changement de politique. Compte tenu de l'existence de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, en cours de signature et de ratification, cette option constituerait un statu quo discutable.
- (2) Interdiction pour les fournisseurs d'accès à Internet de permettre l'accès à des documents ayant pour objet la provocation publique à commettre des infractions terroristes ainsi que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme. Cette option modifie considérablement le régime de la directive sur le commerce électronique en instaurant une obligation qui s'applique généralement aux fournisseurs d'accès.
- (3) Renforcement des capacités et du savoir-faire des services répressifs pour leur permettre d'empêcher l'utilisation d'Internet à des fins terroristes. Cette option envisage de financer une formation adéquate, des équipements efficaces et la participation d'experts afin de rendre les services répressifs plus à même de détecter et d'analyser les documents ayant pour objectif la provocation publique à commettre des infractions terroristes ainsi que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme et de dépister les activistes et les sympathisants terroristes responsables de ces documents.
- (4) Appel pressant aux États membres à signer et/ou ratifier la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Cette option consiste en une déclaration politique visant à accélérer le processus de signature et de ratification de la convention.
- (5) Révision de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme en vue d'introduire des infractions parallèles à celles prévues par la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et de rendre punissables la provocation publique à commettre des infractions terroristes ainsi que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme, y compris par Internet.

SECTIONS 5 ET 6 : INCIDENCES ET COMPARAISON DES OPTIONS

Les implications des différentes options stratégiques pour la sécurité, l'économie et les droits de l'homme font l'objet d'un examen minutieux. Les incidences en matière de sécurité ont trait au renforcement des services répressifs d'un point de vue juridique ou opérationnel. Les incidences sur la plan économique concernent les coûts tant pour les autorités publiques que pour le secteur privé et se divisent en incidences directes et indirectes. Les incidences sur les droits de l'homme sont tantôt directes (liberté d'expression), tantôt indirectes (droit à la vie et droit à l'intégrité physique et mentale). L'examen minutieux des implications de chaque option pour la sécurité, l'économie et les droits de l'homme a permis d'en dégager les principaux avantages et inconvénients.

Dans le cadre de l'option 1, la convention pour la prévention du terrorisme aura des retombées positives en matière de sécurité en contribuant à la lutte contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes. Cette option consiste à renforcer les services répressifs afin de leur permettre de lutter contre les nouveaux modus operandi des terroristes, y compris les infractions commises par l'intermédiaire d'Internet, dans le respect des droits de l'homme. Le choix de cette option suppose qu'il n'est pas nécessaire d'adopter de nouvelles mesures au niveau de l'UE. Cependant, l'harmonisation ne sera effective que lorsque tous les États membres auront signé et ratifié la convention, ce qui pourrait prendre plusieurs années.

L'option 2 est la plus radicale des options envisagées. Elle présente l'avantage de limiter directement la diffusion des documents en question par l'intermédiaire d'Internet. Elle comporte toutefois de sérieux inconvénients, le plus notable étant, d'une part, qu'elle n'incrimine pas le comportement des personnes qui produisent la propagande et le savoir-faire terroristes, et, d'autre part, qu'elle ne garantit pas totalement le respect des normes en matière de droits de l'homme.

L'option 3 prévoit des solutions pratiques afin de remédier aux faiblesses des services répressifs pour ce qui est de la détection et de l'analyse des messages diffusant du savoir-faire et de la propagande terroristes par Internet. Elle devrait aussi les aider à identifier les auteurs de ces messages. Les informations ainsi obtenues permettent de saisir les évolutions en matière de terrorisme, d'anticiper les actes terroristes et de prévenir les attentats. Toutefois, aucune législation n'étant adoptée, elle ne permet ni d'enquêter sur la diffusion de propagande et de savoir-faire terroristes ni de poursuivre les militants et les sympathisants terroristes qui en sont responsables. L'option 3 ne débouche donc que sur un renforcement partiel des services répressifs, sans aborder l'aspect juridique de la question.

Les avantages et les inconvénients de l'option 4 sont largement semblables à ceux de l'option 1.

L'option 5 est semblable à l'option 1 pour ce qui est de son incidence sur les droits de l'homme, étant donné qu'elle inclut les conditions et les sauvegardes de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, en vue d'assurer la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle comporte toutefois des avantages considérables, comme l'application des règles en matière de peines et de compétence prévues par la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme aux infractions que sa nouvelle version introduit. Elle garantirait également l'application du mandat d'arrêt européen et permettrait l'utilisation d'instruments de coopération spécifiques de l'UE liés à la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme en relation avec les nouvelles infractions.

Enfin, elle comporte tous les avantages de la législation de l'UE par rapport aux conventions et traités internationaux.

Il ressort de cette analyse qu'une combinaison des options 5 et 3 constituerait la stratégie la plus efficace pour lutter, dans le plein respect des droits de l'homme, contre les nouveaux modus operandi des terroristes, notamment leur utilisation d'Internet en vue de procéder à des provocations publiques à commettre une infraction terroriste ainsi qu'au recrutement et à l'entraînement pour le terrorisme.

SECTION 7: SUIVI ET EVALUATION

Le suivi et l'évaluation des mesures législatives envisagées dans le cadre de l'option 5 seraient assurés, pour ce qui est de la révision de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, au moyen de l'évaluation de la mise en œuvre au plan national généralement utilisée pour vérifier la transposition des décisions-cadres, comme le prévoit l'article 11 de cet instrument.

En ce qui concerne les mesures non législatives de l'option 3, le suivi et l'évaluation seraient garantis par les articles 13 et 15 du programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité». L'article 13 décrit le suivi de chacune des actions financées dans le cadre de ce programme, tandis que l'article 15 fixe les règles pour l'évaluation du programme proprement dit.