



**2015/2063(INI)**

1.6.2015

## **PROJET DE RAPPORT**

sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens européens  
par des organisations terroristes  
(2015/2063(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteure: Rachida Dati

**SOMMAIRE**

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	11

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens européens par des organisations terroristes (2015/2063(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu les articles 2, 3, 5, 6 et 21 du traité sur l'Union européenne et les articles 4, 67, 68, 70, 71, 72, 75, 82, 83, 84, 85, 86, 87 et 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 6, 7 et 8, son article 10, paragraphe 1, et ses articles 11, 12, 21, 48, 49, 50, et 52,
- vu la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne telle qu'adoptée par le Conseil le 25 février 2010,
- vu la communication de la Commission européenne du 22 novembre 2010 intitulée "La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre" (COM(2010)0673), portant création du réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RAN),
- vu sa résolution du 12 septembre 2013 sur le second rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne<sup>1</sup>,
- vu la communication de la Commission du 15 janvier 2014, intitulée "Prévenir la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent: renforcer l'action de l'UE" (COM(2013)0941),
- vu la communication de la Commission du 20 juin 2014 intitulée "Rapport final sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE (2010-2014)" (COM(2014)0365),
- vu le rapport 2014 d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'Union européenne,
- vu la résolution adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies le 24 septembre 2014 sur les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme (résolution 2178 (2014)),
- vu le rapport présenté par le coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme au Conseil européen le 24 novembre 2014 (15799/14),
- vu sa résolution du 17 décembre 2014 sur le renouvellement de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2013)0384.

<sup>2</sup> Textes adoptés de cette date, P8\_TA(2014)0102.

- vu les conclusions du Conseil "Justice et affaires intérieures" (JAI) du 9 octobre et du 5 décembre 2014,
  - vu la déclaration du Conseil informel JAI du 11 janvier 2015,
  - vu son débat en plénière du 28 janvier 2015 sur les mesures de lutte contre le terrorisme,
  - vu la réunion du Conseil informel JAI des 29 et 30 janvier 2015 à Riga,
  - vu la communication de la Commission du 28 Avril 2015 sur le programme européen en matière de sécurité (COM(2015)0185),
  - vu l'article 52 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A8-0000/2015),
- A. considérant que plus de 5 000 citoyens européens ont rejoint des organisations terroristes et notamment les rangs de Daech en Iraq et en Syrie; que ce phénomène ne cesse de s'accélérer pour prendre une ampleur considérable;
- B. considérant que les attaques terroristes à Paris, à Copenhague et à Tunis de ce début d'année 2015 mettent en lumière la menace sécuritaire que constitue la présence et la circulation des combattants étrangers sur le territoire européen; que l'Union européenne a condamné dans les termes les plus forts ces attaques et s'est engagée à lutter contre le terrorisme aux côtés des États membres;
- C. considérant que la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens européens par des organisations terroristes demeurent essentiellement la compétence des États membres, mais qu'une approche européenne concertée est nécessaire pour harmoniser les législations en place dans un espace où les citoyens européens circulent librement;
- D. considérant qu'un certain nombre d'instruments existent déjà en Europe pour faire face à la radicalisation des citoyens européens et qu'il revient à l'Union européenne et à ses États membres de faire preuve d'un usage plein et entier de ceux-ci;
- E. considérant que la prise en charge du risque de radicalisation diffère parfois grandement entre les États membres de l'Union européenne; que si certains États membres ont déjà entrepris des mesures efficaces, d'autres demeurent en retard face à ce phénomène;
- F. considérant qu'une action européenne est requise de toute urgence en matière de prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens européens afin de contenir ce phénomène croissant, de manière à endiguer les flux de départs des citoyens européens vers des zones de conflit et à empêcher la perpétration d'autres actes terroristes sur le territoire européen;

- G. considérant qu'il s'agit à présent de mettre davantage l'accent sur les mesures préventives que réactives face à la radicalisation des citoyens européens et à leur recrutement par les organisations terroristes;
- H. considérant que le respect des droits fondamentaux et des libertés civiles est indispensable dans chacune des mesures entreprises par l'Union européenne; que la sécurité des citoyens européens n'est pas incompatible avec la garantie de leurs libertés; que ces deux principes sont bien les deux faces d'une même médaille;

### **I. Valeur ajoutée européenne dans la prévention de la radicalisation**

- 1. demande à la Commission européenne d'établir dans les plus brefs délais une stratégie globale de prévention de la radicalisation et du recrutement des citoyens européens en prenant en compte chaque vecteur de la radicalisation, et ce en se fondant sur l'échange de bonnes pratiques au sein de l'Union européenne et l'évaluation des mesures entreprises au sein des États membres; estime que la Commission européenne devrait développer une stratégie de communication intensive sur la prévention de la radicalisation et du recrutement des citoyens européens par les organisations terroristes;
- 2. invite la Commission européenne à établir une définition commune de la notion de "combattants étrangers" et à entreprendre une étude exhaustive du processus et des différentes influences qui conduisent à la radicalisation;
- 3. insiste sur l'importance de faire un usage plein et entier des instruments déjà existants pour lutter contre la radicalisation et le recrutement des citoyens européens par les organisations terroristes; recommande de s'appuyer davantage sur les fonds européens destinés à cet effet; met l'accent sur le rôle majeur que peut jouer le réseau de sensibilisation à la radicalisation (RAN) pour relayer cet objectif d'enrayer la radicalisation des citoyens européens;

### **II. Prévention de la radicalisation dans les prisons**

- 4. souligne que les prisons demeurent une enceinte favorable à la diffusion d'idéologies radicales; invite la Commission européenne à encourager les échanges de bonnes pratiques entre les États membres pour faire face à la montée de la radicalisation dans les prisons en Europe;
- 5. encourage la Commission européenne à publier des lignes directrices sur les mesures à appliquer dans les prisons en Europe pour prévenir la radicalisation des citoyens européens; recommande aux États membres de recourir à une mise à l'écart des détenus radicalisés au sein de leurs prisons afin d'empêcher l'imposition d'une contrainte radicale aux autres détenus et contenir la radicalisation au sein de ces établissements;
- 6. soutient la mise en place de formations européennes spécialisées pour le personnel pénitentiaire afin de les former à la détection de comportements radicaux; insiste sur l'importance d'une formation et d'un recrutement appropriés des aumôniers de prison afin non seulement de répondre de manière adéquate aux besoins culturels dans les centres pénitentiaires, mais aussi de contrebalancer le discours radical;

7. encourage la mise en place de programmes pédagogiques au sein des prisons en Europe afin de favoriser le développement de l'esprit critique et la réintégration dans la société des détenus pouvant subir une contrainte radicale en prison;

### **III. Prévention de la radicalisation sur l'internet**

8. rappelle que l'internet est un facteur considérable d'accélération de la radicalisation des citoyens européens car il permet une diffusion massive et rapide des messages de haine et d'apologie du terrorisme; s'inquiète de l'impact de ces messages d'apologie du terrorisme sur les jeunes, catégorie particulièrement vulnérable de la population; réclame la mise en place d'un dialogue au niveau européen avec les géants de l'internet afin de prévenir la diffusion des messages de haine en ligne, mais également de pouvoir les éradiquer rapidement;
9. estime qu'il convient d'en appeler à la responsabilisation des géants de l'internet, afin qu'ils suppriment dans les meilleurs délais les contenus illégaux; considère que les États membres devraient envisager la possibilité de sanctionner pénalement les acteurs du monde numérique qui ne réagissent pas face à la diffusion de messages illicites et faisant l'apologie du terrorisme sur leurs plateformes internet; estime que le refus ou le manque de coopération des plateformes internet sur lesquelles circulent de tels messages devraient être considérés comme une activité de complicité d'apologie du terrorisme, et devraient être sanctionnés en conséquence;
10. considère en revanche que l'internet constitue une plateforme efficace pour la diffusion d'un contre-discours prenant le contre-pied des discours de haine et d'apologie du terrorisme; invite les géants du monde numérique à coopérer avec les États membres afin de participer à la diffusion de messages de prévention faisant appel au développement du sens critique et à un processus de déradicalisation;
11. affirme que par le référencement sur l'internet, les géants du web ont le pouvoir de valoriser les messages de prévention de la radicalisation face aux messages faisant l'apologie du terrorisme; estime qu'il est alors de leur devoir de mettre en avant les messages permettant de contrebalancer les discours de haine et d'apologie du terrorisme, et ainsi de rendre la radicalisation par l'internet plus difficile;
12. soutient la mise en place de mesures telles que la possibilité pour chacun des usagers de l'internet de signaler facilement et rapidement les contenus illégaux circulant sur le web et les réseaux sociaux, ceci dans le respect des libertés fondamentales et de la liberté d'expression;
13. soutient que chaque État membre devrait mettre en place une unité spéciale chargée de signaler les contenus illicites présents sur l'internet et de faciliter la détection et la suppression des contenus qui ne sont pas conformes à la charte et au règlement de la plateforme internet qui les héberge; avance que ces unités pourraient alors coopérer avec une unité européenne responsable de ces signalements;
14. considère que la radicalisation sur l'internet ne pourra être endiguée qu'avec un renforcement de l'arsenal européen de lutte contre la cybercriminalité; recommande que l'Union européenne renforce le mandat du Centre européen de lutte contre la

cybercriminalité afin qu'il puisse jouer un rôle réel pour une meilleure protection des citoyens européens contre les menaces de l'internet et détecter les filières numériques par lesquelles passent les organisations terroristes;

#### **IV. Prévention de la radicalisation par l'éducation et l'intégration**

15. souligne l'importance du rôle de l'école et de l'éducation dans la prévention de la radicalisation; rappelle le rôle crucial de cette enceinte comme facteur d'intégration et de développement de l'esprit critique; invite les États membres à étudier notamment, là où il n'existe pas, la possibilité d'introduire un enseignement sur les faits religieux dans les écoles;
16. invite l'Union européenne à entreprendre une campagne de communication pour sensibiliser les jeunes, mais également le personnel encadrant, aux questions de radicalisation; encourage les États membres à mettre en place une formation spécialisée du personnel enseignant et éducatif de manière à ce qu'il soit en mesure de détecter d'éventuels changements de comportement suspects et qu'il puisse adopter un comportement adéquat pour encadrer les jeunes vulnérables face au recrutement par des organisations terroristes;
17. insiste sur la nécessité d'engager le dialogue avec les différentes communautés religieuses afin de participer à une meilleure compréhension du phénomène de radicalisation; attire l'attention des États membres sur la question de la formation des responsables religieux, afin d'empêcher la présence de prêcheurs de haine dans les lieux de culte sur le territoire européen, mais également des aumôniers de prisons, en particulier lorsqu'ils sont en présence de prisonniers considérés comme radicalisés;
18. met l'accent sur l'importance cruciale d'engager la responsabilité de chacun des acteurs dans la prévention de la radicalisation, que ce soit au niveau local, national, européen ou international; encourage la mise en place d'une coopération étroite avec chacun des acteurs de la société civile, et notamment de plateformes à l'échelon national et local de collaboration entre les acteurs de terrain, tels que les associations, les ONG et les familles de victimes; demande en ce sens la mise en place de formations adaptées pour les acteurs de terrain en relation avec des citoyens européens potentiellement radicalisés;
19. considère que ces acteurs locaux ont un rôle crucial à jouer dans le développement de projets adaptés à leur ville ou à leur structure, ainsi que comme facteur d'intégration des citoyens européens en rupture avec la société tentés par la radicalisation; estime que les États membres devraient appuyer la création de structures permettant un encadrement des jeunes en particulier, mais également un échange avec les familles, les écoles, les hôpitaux, les universités, etc.; note que de telles associations et organisations détachées d'une empreinte gouvernementale obtiennent parfois de meilleurs résultats pour réintégrer les citoyens en voie de radicalisation au sein de leur société;
20. estime indispensable la mise en place au sein de chacun des États membres d'un système d'alerte permettant facilement et rapidement à l'entourage et aux familles de signaler le développement d'un comportement radical ou le départ d'un citoyen européen pour rejoindre des organisations terroristes;

## **V. Renforcement de l'échange d'informations sur les citoyens européens radicalisés en Europe**

21. réitère sa volonté d'obtenir l'adoption urgente, avant la fin de l'année 2015, de la directive dite "PNR européen" afin de détecter les déplacements des citoyens européens susceptibles d'adopter une idéologie terroriste; rappelle toutefois que le PNR européen ne suffira pas à prévenir le recrutement des citoyens européens par les organisations terroristes;
22. insiste sur la nécessité absolue de renforcer les échanges d'informations entre les autorités répressives au sein des États membres; souligne que l'intensification des échanges entre les autorités répressives passe également par un renforcement du rôle des agences de l'Union européenne telles qu'Europol et Eurojust;
23. souligne qu'une meilleure coopération entre les États membres face à la radicalisation et au recrutement des citoyens européens se caractérise également par des échanges intensifs entre les autorités judiciaires; relève qu'une meilleure information au niveau européen sur les casiers judiciaires des citoyens européens potentiellement radicalisés permettrait d'accélérer leur détection et favoriserait leur bonne surveillance, que ce soit à leurs départs ou à leurs retours; encourage alors une réforme du système ECRIS en conséquence;

## **VI. Renforcement de la dissuasion face à la radicalisation**

24. est convaincu que les mesures de prévention de la radicalisation des citoyens européens et de leur recrutement par les organisations terroristes ne prendront leur plein effet que si elles sont accompagnées d'un arsenal efficace et dissuasif de justice pénale; estime qu'en rendant effective la criminalisation des actes terroristes et des actions menés à l'étranger aux côtés d'organisations terroristes, les États membres de l'Union européenne se doteront d'outils essentiels à l'éviction de la radicalisation des citoyens européens;
25. considère que la criminalisation des actes terroristes des combattants étrangers nécessite la possibilité de collecter des preuves dans les pays tiers; invite par conséquent l'Union européenne à travailler sur la mise en place d'accords de coopération judiciaire avec les pays tiers afin de faciliter ces procédures;

## **VII. Prévention des départs et anticipation des retours des citoyens européens radicalisés**

26. réitère sa conviction qu'il est indispensable que l'Union européenne opère un renforcement urgent de ses frontières extérieures; souligne qu'il ne sera possible de détecter efficacement les départs, mais aussi les retours, des citoyens européens que par la mise en place de contrôles systématiques et obligatoires aux frontières extérieures de l'Union européenne; affirme qu'à cette fin, une réforme du code Schengen doit faire partie des priorités de l'Union européenne;
27. invite les États membres à échanger les bonnes pratiques en matière de contrôles de



sortie du territoire des citoyens européens radicalisés, ainsi que leurs méthodes de gestion des retours de citoyens ayant pris part à des activités terroristes sur des théâtres de conflits étrangers; se dit notamment favorable à la confiscation par les États membres des passeports des citoyens européens projetant de rejoindre des organisations terroristes;

28. rappelle que la bonne mise en application des instruments existants, tels que les systèmes SIS et VIS, constitue la première étape de ce renforcement des frontières extérieures pour détecter les éventuels départs des citoyens européens vers des zones de conflits;

### **VIII. Renforcement des liens entre sécurité intérieure et sécurité extérieure de l'Union européenne**

29. souligne à nouveau qu'il est crucial que l'Union européenne établisse une étroite coopération avec les pays tiers, notamment les pays de transit et les pays de destination des combattants étrangers, lorsque cela est possible, afin de pouvoir détecter les départs ou les retours de citoyens européens partis combattre aux côtés d'organisations terroristes;
30. est convaincu que l'instauration d'une telle coopération renforcée requiert de la Commission européenne, et en particulier du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), un effort supplémentaire en termes de personnel et de porte-paroles arabophones; estime indispensable que le message européen de lutte contre la radicalisation puisse être audible au-delà de ses frontières;
31. reconnaît que le phénomène de radicalisation et de recrutement de citoyens européens constitue un phénomène global; considère que la réponse à ce phénomène ne doit donc pas être uniquement locale ou européenne, mais également internationale; estime donc que la coopération avec nos pays partenaires qui font face à des défis similaires, tels que le Canada ou les États-Unis, doit être intensifiée;

### **IX. Promotion de l'échange de bonnes pratiques en matière de déradicalisation**

32. affirme que la mise en place d'une approche complète de la prévention de la radicalisation et du recrutement des citoyens européens par les organisations terroristes ne saurait être aboutie si elle n'est pas accompagnée de mesures visant à la déradicalisation des citoyens européens séduits par des discours terroristes; invite alors l'Union européenne à favoriser les échanges de bonnes pratiques entre les États membres pour la mise en place de structures de déradicalisation permettant d'encadrer les citoyens européens, de manière à empêcher leurs départs ou à gérer leurs retours sur le territoire européen;
33. suggère aux États membres de se pencher sur la mise en place de tuteurs dans le processus de déradicalisation des citoyens européens revenus de combats aux côtés d'organisations terroristes, de manière à favoriser leur encadrement et leur réintégration dans la société;
34. se déclare favorable au développement au niveau européen d'une campagne de

communication se fondant sur les expériences "d'anciens combattants étrangers", dont les témoignages et les traumatismes participent à une désacralisation du combat aux côtés d'organisations terroristes telles que Daech; encourage ainsi le développement au sein des États membres de telles structures permettant une confrontation et un dialogue avec ces anciens combattants; souligne en outre que la mise en contact avec des victimes du terrorisme apparaît être une méthode efficace de désacralisation des discours radicaux;

#### **X. Démantèlement des filières terroristes et djihadistes**

35. apporte son soutien aux mesures visant à affaiblir les organisations terroristes de l'intérieur, de manière à réduire leur influence potentielle sur les citoyens européens; incite l'Union européenne à se pencher sur des mesures de démantèlement des filières djihadistes et de détection de leurs financements; encourage la Commission européenne à proposer une réglementation relative à la détection des circuits de financement du terrorisme;
36. invite les États membres à participer à cet effort de traçabilité des flux financiers extérieurs et à faire montre de transparence sur leurs relations avec certains pays du Golfe, afin de renforcer la coopération dans le but de faire la lumière sur le financement du terrorisme et du fondamentalisme en Afrique et au Moyen-Orient, mais également de certaines associations en Europe;
37. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et des pays candidats, aux Nations unies, au Conseil de l'Europe et à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Les attaques terroristes de ce début d'année 2015 ont mis en évidence l'urgence qu'avait l'Union européenne à agir en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention de la radicalisation des citoyens européens.

Si les tragédies de ce début d'année 2015 ont permis de décider les institutions européennes, ainsi que les États membres à s'impliquer davantage dans la prévention de la radicalisation, cela fait longtemps que des appels ont été faits dans ce sens. La lutte contre la radicalisation des citoyens européens demeure de la compétence première des États membres. Toutefois, une approche européenne concertée est nécessaire pour lutter de manière efficace contre la menace que constituent ces citoyens européens radicalisés qui peuvent circuler librement sur le territoire européen.

Bien que ce chiffre soit difficile à estimer, on évalue aujourd'hui à plus de 5000 le nombre de citoyens européens partis combattre aux côtés d'organisations terroristes en Irak et en Syrie. Si ce phénomène prend une ampleur considérable dans certains États membres, toute l'Union européenne est concernée par les défis et les questions que ces "combattants étrangers" soulèvent.

La radicalisation des citoyens européens, qui peut aller jusqu'à leur départ au combat auprès d'organisations terroristes telles que Daech, constitue une réelle menace sécuritaire pour l'Europe, ses États membres et ses voisins.

Face à l'accélération de ce phénomène, les mesures de répression ne suffisent plus. L'Union européenne se doit d'adopter une nouvelle stratégie, fondée davantage sur la prévention. Ce rapport mettra donc l'accent sur la mise en place d'une attitude proactive en matière de prévention de la radicalisation et du recrutement des citoyens européens par les organisations terroristes.

L'objectif de ce rapport sera de faire des recommandations pour une stratégie européenne de prévention de la radicalisation et du recrutement des citoyens européens. Pour cela, il convient d'analyser les différents vecteurs de la radicalisation. Une étude des modes d'action pour le recrutement de nouveaux "combattants étrangers" doit permettre de soumettre des solutions efficaces dans chaque secteur, chaque plateforme, favorisant une telle radicalisation.

C'est pourquoi, une approche inclusive doit être adoptée afin de présenter une analyse complète de la prévention de la radicalisation et du recrutement des citoyens européens.

Ce rapport traite de la prévention de la radicalisation et du recrutement des citoyens européens par les organisations terroristes. Il ne revient pas ici de lister une nouvelle fois les mesures européennes de lutte contre le terrorisme, mais bien d'échanger sur des idées nouvelles permettant d'éviter les dérives et menaces sécuritaires sur notre territoire.

Le rapporteur tient toutefois à rappeler son attachement à la protection des libertés fondamentales. En aucun cas, le Parlement européen ne mettra en cause dans ses propositions le respect des droits et des libertés fondamentales, et notamment la liberté d'expression, des citoyens européens. Le rapporteur veillera à ce que les recommandations contenues dans ce

rapport respectent le principe de proportionnalité et qu'aucune des propositions soumises dans ce rapport n'aille au-delà de ce qui est nécessaire pour parvenir à l'objectif affiché. Le rapporteur est par ailleurs très attaché au respect du principe de subsidiarité.