

La lutte contre le terrorisme jihadiste dans l'UE

Les mesures antiterroristes sont surtout nationales. L'UE peut uniquement les compléter par des instruments financiers et diplomatiques, les seuls moyens de sécurité dont elle dispose.

Félix Arteaga

Au cours des derniers mois, d'importantes mutations se sont produites dans le modèle jihadiste d'action contre la sécurité et la prospérité des pays et des citoyens de l'Union européenne (UE). L'apparition de Daech (l'État islamique autoproclamé ou EI), le phénomène des miliciens étrangers, la succession d'attentats sur le territoire européen, notamment les attentats contre la rédaction de *Charlie Hebdo* et un supermarché juif à Paris, ont rendu nécessaire la révision de l'agenda des mesures disponibles pour les adapter à la situation actuelle.

Aussi bien les mesures adoptées par l'UE que celles convenues par certains de ses États membres ont suscité de vives discussions sur leur efficacité et sur le prix des libertés. En observant uniquement les gros titres des journaux, les mesures semblent avoir été approuvées pour des raisons émotionnelles, à chaud, qui sacrifieront inévitablement la liberté pour, bien entendu, accroître leur efficacité. En prenant un peu plus de recul et dans une perspective historique, les mesures résultent d'un long processus de maturation ; elles sont adoptées quand une fenêtre d'opportunité s'ouvre ; il existe une grande différence entre ce qui est annoncé, ce qui est approuvé et ce qui est appliqué et, finalement, leur efficacité est aussi relative que le prix des libertés.

Il s'agit de mesures nationales ou européennes, leur utilité antiterroriste dépend de quelques variables, comme la façon dont elles sont appliquées par les responsables de la police, les responsables judiciaires, du renseignement et pénitentiaires ; ainsi que par les moyens qui sont fournis pour les mettre en pratique ou la façon dont les terroristes changent leur *modus operandi* pour les neutraliser. En fonction de tout ce que précède, on commence à accumuler des évaluations, positives ou négatives, sur leur utilité qui se traduit par des propositions pour les améliorer, pour les supprimer ou pour les compléter par de nouvelles mesures. L'adaptation est perçue différemment par les agents responsables de la lutte contre le terrorisme et par les législateurs et, au sein de l'UE, les perceptions diffèrent beaucoup en fonction de l'exposition différenciée de chaque pays au terrorisme. C'est pour cela que les mesures que certains considèrent urgentes ten-

dent à être reportées par d'autres et tout le monde attend que le moment et l'opportunité politique se présentent pour les approuver. Une dynamique qui explique pourquoi autant de mesures sont adoptées dans l'UE chaque fois qu'il se produit de grands attentats comme le 11-S en 2001 ou le 11-M en 2004. C'est à ce moment-là que les perceptions sociales et politiques, nationales et européennes, coïncident sur l'opportunité d'ouvrir la voie législative. Bien que les nouvelles mesures aient été approuvées après les attentats de Paris de 2015, ce processus révèle qu'il n'a pas été fait à chaud parce qu'elles ont été soupesées pendant longtemps et parce qu'elles n'altèrent pas l'équilibre – non pas l'opposition – entre sécurité et liberté, car dès que l'inquiétude sociale diminuera, la pression augmentera pour qu'elles soient revues. Ainsi et alors que les alertes antiterroristes montaient en puissance, l'UE a vu la Cour de justice européenne exclure Hamas de la liste des organisations terroristes, en raison d'erreurs dans la procédure d'inclusion, ce qui prouve que les contrepoids institutionnels et sociaux fonctionnent à peu près convenablement.

Mesures contre les combattants étrangers

Le phénomène des *foreign fighters* qui se déplacent faire le jihad et qui retournent ensuite dans leurs pays d'origine a commencé à inquiéter certains pays européens, comme le Groupe des 9 – composé de l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Hollande, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède – qui a adopté les premières mesures coordonnées en 2013. (La stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme et les combattants étrangers arrêtée le 20 octobre 2014, faisait suite aux résolutions 2170 et 2178 du Conseil de sécurité des Nations unies de la même année). Depuis lors, les mesures permettant de prévenir leur déplacement, de faciliter leur suivi au retour et, si possible, de tenter leur déradicalisation ensuite se sont multipliées. À partir de l'apparition de Daech en Syrie et en Irak, les propositions se sont axées sur la création d'un système de collecte de données des dossiers passagers (*Passenger Name Record*, PNR), sur l'améliora-

Félix Arteaga, professeur de Sécurité européenne à l'Institut Général Gutiérrez Mellado de l'UNED.



Rencontre entre le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, le vice-président des USA, Joe Biden et la Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini. Bruxelles, le 6 février 2015. /DURSUN AYDEMIR/ANADOLU AGENCY/GETTY IMAGES

tion des contrôles déjà réglementés aux frontières extérieures (Schengen), ainsi que sur l'adoption de nouvelles mesures pour contrer le trafic des armes à feu et leur financement. Dans le cadre des piliers de la Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme – prévention, protection, poursuite et réaction –, les mesures proposées couvrent plutôt la réaction que la prévention. Bien qu'elles abordent l'utilisation d'Internet pour la radicalisation et le recrutement de jihadistes, elles n'accordent pas toute l'importance que la communication stratégique des gouvernements mérite pour conduire la sensibilisation et la connaissance sociale ni pour renforcer le rôle que les communautés et les acteurs locaux jouent dans la lutte contre la radicalisation. C'est une critique qui a été faite, entre autres, contre la Résolution 2178(2014) du Conseil de sécurité des Nations unies suite aux décapitations de Daech au mois de septembre et qui est à l'origine du dynamisme législatif qui a été réalimenté avec les attentats de Paris. Ainsi par exemple, Bibi van Ginkel, chercheuse à Clingendael, attribue à cette résolution, outre une imprécision terminologique de la figure des combattants étrangers et une intromission de l'autonomie législative des États, un déséquilibre entre le développement coactif et le développement préventif. («The New Security Council Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters: A Missed Opportunity for a Holistic Approach», *ICCT Commentaries*, 4 novembre 2014, La Haye, Hollande). L'adoption de nouvelles mesures coactives pour contrôler les *foreign fighters* ne sera pas d'une grande utilité si le terreau dont se nourrit le recrutement n'est pas combattu. De la même façon, la négligen-

ce budgétaire et politique de la lutte contre la radicalisation dénaturera l'effort de mobilisation de moyens humains et budgétaires (nouveaux policiers, procureurs, juges et agents de renseignement) pour combattre un phénomène qui continuera à s'intensifier.

Parmi les mesures ayant suscité le plus de divergences, se trouve celle du registre européen de données des dossiers passagers (PNR). Les responsables européens de sécurité souhaitent se doter d'un système de collecte des données de tous les passagers afin de pouvoir obtenir des informations supplémentaires sur les moyens de paiement, les accompagnants des passagers, les escales et les bagages, auquel pourront accéder tous les pays de l'UE. Comme ce système présente un risque de manquement aux obligations de protection des données personnelles, le Parlement et la Commission européens devront élaborer une directive qui donne des garanties suffisantes pour éviter que les données accumulées ou les profils de contrôle soient utilisés à d'autres fins que celles estimées, pour respecter le principe de proportionnalité

et que le temps maximum soit réduit à un temps justifiable (entre autres sauvegardes, on prétend limiter la période de conservation de ces données à cinq ans, celles-ci ne pourront pas produire elles-mêmes des effets et le transfert à des pays tiers se fera au cas par cas et dans des circonstances déterminées). Son élaboration – en cours depuis 2012 – aidera à contrôler les déplacements aériens, mais pas d'autres moyens de transport que certains pays n'ont pas l'habitude de contrôler. C'est pourquoi des mécanismes supplémentaires de contrôle sur des profils jihadistes préétablis devront être mis en place. Le nouveau système et ceux qui existent déjà seraient d'une plus grande utilité si on harmonisait les règles nationales et si on systématisait l'échange d'informations. C'est la raison pour laquelle les chefs d'État et de gouvernement demandent d'intensifier la collaboration par l'intermédiaire d'Eurojust et d'Europol. Il est paradoxal de constater qu'ils réclament la création d'une nouvelle base de données, alors qu'ils reconnaissent que les anciennes ne sont pas exploitées (la France génère les deux tiers des consultations des bases de données de Schengen).

Coopération avec des pays tiers

L'efficacité des mesures dépend également de la coopération des pays tiers, en particulier des pays musulmans. Les ministres des Affaires étrangères de l'UE ont échangé au cours de leur réunion du 20 janvier 2015, des propos avec la haute représentante de l'UE, Federica Mogherini, pour mettre en marche

une stratégie d'approche, de manière à faire progresser la coopération de ces pays par des plans spécifiques. Une collaboration qui a été lancée par le Conseil européen à partir de la Déclaration de décembre 2014 et les postérieures (Conclusions des Conseils européens du 9 février – réunion formelle – et du 12 février – réunion informelle) sur la lutte contre le terrorisme. Parmi les mesures qui doivent être prises figure l'échange d'informations avec les pays du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord, du Sahel et du Golfe, y compris la création de postes de renseignements au sein des délégations de l'UE dans ces pays, ainsi que la mise en oeuvre de réunions au sommet, de forums, d'ateliers et d'initiatives de sensibilisation, de communication et de prévention. L'UE prétend intégrer la lutte antiterroriste au sein de la politique extérieure européenne, en estompant la séparation entre les dimensions extérieure et intérieure de la lutte contre le terrorisme et en renforçant la cohérence entre les actions et les acteurs impliqués. Cette logique d'intégration est à la fois cause et effet de la résistance des différentes cultures de sécurité de l'UE impliquées dans la collaboration dans ce qui est connu comme la *comprehensive approach*, ainsi que des objectifs particuliers de la Commission et du Conseil.

Mais, même si cette stratégie intégrale aboutit et se consolide, la lutte contre le terrorisme de l'UE se heurte au problème pratique de son dialogue avec des pays tiers, car la majeure partie des ressources, des connaissances et des compétences appartient aux États membres. Bien que le Service européen pour l'action extérieure ou le coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'UE prétendent renforcer leur association avec des pays tiers et des organisations internationales (la Ligue arabe, l'Union africaine, le G5 du Sahel ou l'Organisation pour la coopération islamique), leur interaction se limite au dialogue politique, conceptuel et académique, car tous les atouts opérationnels et la coopération pratique sont entre les mains des États. Compte tenu du fait que les pays les plus touchés par le phénomène jihadiste développent leurs propres réseaux et programmes de coopération internationale dans des régions géographiques d'intérêt prioritaire pour eux, l'UE n'apporte que peu de valeur ajoutée à celles que ces pays développent à partir de leurs ambassades, de leurs attachés de sécurité intérieure ou de leurs agents d'intelligence sur le terrain (l'UE pourrait apporter de la valeur en complétant ou en finançant les actions individuelles de ses membres dans des zones prioritaires ou en les suppléant là où ils ne sont pas présents). Par ailleurs, la coopération internationale en matière de sécurité qui est visée entre l'UE et les pays tiers ne fonctionne pas de haut en bas comme elle est prétendue le faire, mais elle requiert un long processus de génération de confiance de bas en haut, entre agents, entre corps, entre ministères et entre pays, dans cet ordre. Même les nouvelles mesures que l'on tente de mettre en marche

pour renforcer les capacités en matière policière, judiciaire, pénitentiaire, de protection civile et des frontières, dépendent de la collaboration des rares pays disposant de ces capacités de formation et de réforme du secteur de la sécurité, ce qui réduit le potentiel et la crédibilité de l'UE en tant qu'interlocuteur de sécurité avec les pays mentionnés.

En définitive, l'identification, la concrétisation et la supervision des propositions relatives à la lutte contre le terrorisme dépendent principalement des États membres, et surtout des États les plus concernés. L'analyse doit donc se concentrer sur les mesures de nouvelle génération qui sont actuellement mises en pratique par les États membres, comme les stratégies contre la radicalisation ou l'augmentation et la spécialisation de leurs agents et de leurs agences, de façon à ce qu'elles puissent aboutir ou pas, en fonction de leur fonctionnement, dans la boîte à idées que l'UE pourrait finir par approuver, dès qu'une nouvelle fenêtre d'opportunité s'ouvrira. Aussi bien les mesures en vigueur que celles qui vont l'être, contribuent à la prévention, à la dissuasion et à la récupération du phénomène terroriste jihadiste, permettent d'éviter des attentats, de réduire la capacité financière et opérationnelle des terroristes d'en commettre et de démonter leurs réseaux d'action. Mais en revanche, elles ne peuvent pas garantir la sécurité absolue des citoyens européens, parce que les sociétés avancées ne peuvent renoncer à leurs valeurs, à leurs libertés et à la prospérité pour y parvenir. Il y aura toujours un attentat que l'on ne parviendra pas à éviter (alors que je termine cet article, des nouvelles nous parviennent d'un nouvel attentat à Copenhague), la communication stratégique antiterroriste doit donc aider les citoyens à comprendre que le jihadisme, comme tous les extrémismes violents, représente un risque grave. La gravité de la situation oblige à adopter des mesures sévères, coûteuses, voire même des mesures perturbant le mode de vie des citoyens occidentaux, qui aident à maîtriser ou à amoindrir le phénomène, mais qui ne peuvent éviter toutes leurs manifestations. Le jihadisme continuera à recourir au terrorisme d'une extrême violence dans le but de promouvoir sa vision rigoureuse de l'islam dans tous les territoires qu'il pourra – arabes, africains ou occidentaux – et les mesures législatives, policières, judiciaires, militaires et de renseignement qui seront adoptées doivent donc aller au-delà de celles adoptées pour lutter contre la délinquance ou le crime organisé qui constituent une fin en soi. Par conséquent, l'objectif prioritaire de la communication antiterroriste de l'UE au cours des prochaines années devrait être d'enseigner aux personnes à vivre avec le risque, à reconnaître les limites matérielles et morales de réaction et à équilibrer la priorité des instruments de prévention et ceux de réaction. Si l'on ne maîtrise pas la radicalisation, il sera impossible de réprimer les radicaux et les jihadistes qui sont les plus extrémistes et les plus violents de tous. ■