

La lutte antiterroriste européenne. A l'épreuve des attentats

vendredi 25 mars 2016, par [Pierre BERTHELET](#)

Cet article prend un relief singulier. Clos le 13 mars 2016 - soit avant les attentats du 22 mars 2016 - il pointe les ambiguïtés des Etats et les failles en matière d'échange de renseignement qui restent encore à colmater.

LA LUTTE antiterroriste européenne connaît un regain d'intérêt notable depuis les attentats de Paris 2015. L'impulsion n'est certes, pas aussi importante que celle donnée au moment des attentats du 11 septembre 2001 et qui ont porté sur les fonds baptismaux l'Europe de la sécurité. Il n'empêche, le mouvement est d'ampleur et la permanence de la menace de nouvelles attaques alimente la dynamique européenne à l'œuvre.

L'objectif de cet article est de mettre en évidence le décalage entre d'une part, la perception médiatique sur [la construction européenne](#), souvent dominée par une rhétorique encline à souligner l'impotence et l'inertie de l'Union européenne, et d'autre part, le dynamisme qui existe dans l'édification de l'Europe de la sécurité. Il est de bon ton d'affirmer l'incapacité de cette Europe à protéger, mais il est essentiel de rappeler une vérité : la sécurité relève avant tout de la compétence des États. [L'Union européenne](#) peut agir à ce sujet même si sa responsabilité reste limitée en tout état de cause. D'abord, l'Europe de la sécurité est pour l'heure en chantier et, à l'image d'un bâtiment en construction, il serait mal venu de reprocher à l'entrepreneur les défauts actuels d'isolation alors même que les fenêtres n'ont pas été posées. Ensuite et surtout, cette Europe se crée avec l'accord des États qui en dressent les orientations, mais qui en fixent aussi les limites. Le procès fait à l'Europe à cet égard est injuste politiquement et faux juridiquement : l'Union européenne dispose de moyens limités en matière de lutte antiterroriste, car les États entendent demeurer les acteurs de premier plan dans ce domaine. De surcroît, et en dépit des progrès enregistrés, la marge de manœuvre de l'Union est réduite car le droit européen empêche purement et simplement une substitution de responsabilité États membres/Union dans ce domaine.

L'antiterrorisme : une priorité organisée autour de trois grands axes

Le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, déclarait [\[1\]](#), à l'issue d'une réunion européenne à Amsterdam le 25 janvier 2016, que cette rencontre était « pour l'Europe, une occasion décisive de donner une nouvelle impulsion, de saisir une opportunité. Et une opportunité à ne surtout pas manquer. Laquelle ? Celle d'accélérer ». [La France](#), durement touchée par les [attaques terroristes](#) des [7,8 et 9 janvier et du 13 novembre 2015](#), soutient avec vigueur les projets destinés à renforcer la création d'une Europe de la sécurité. Elle se fait même le chantre d'une Europe plus intégrée dans ce domaine, en réclamant des avancées plus substantielles en matière de lutte antiterroriste. Cette attitude, très favorable à l'approfondissement de la construction européenne dans ce domaine, tranche avec l'attitude qu'elle pouvait avoir dans les années 1990, par exemple à l'égard du développement de l'office européen de police, Europol.

Il est vrai que le contexte géopolitique a fortement changé depuis cette époque et les préoccupations à l'égard du terrorisme islamiste n'ont fait que s'accroître au fil du temps. Or, cette évolution génère un climat favorable à une intégration européenne renforcée dans le domaine de la lutte contre ce phénomène et ce, à l'heure où l'opinion française se fait plus eurosceptique et où les leaders nationaux n'hésitent pas

à mettre davantage en avant les défaillances et les échecs [2] de l'Union, que ses succès.

Force est de constater que cette intégration est clairement visible depuis les attentats du 11 septembre 2001 de New York. Depuis cette période, les projets se sont multipliés et les progrès ont été tangibles. L'antiterrorisme est à l'agenda politique des institutions européennes de l'Union, les attentats, tels que ceux de Madrid de 2004 et de Londres de 2005, ont hissé et maintenu cette question comme une priorité politique permanente de l'action européenne.

Les attaques de Paris de 2015 ont, pour leur part, confirmé le caractère urgent d'une action davantage coordonnée entre les États membres de l'Union à l'heure où l'état d'urgence a été décrété en France. Il serait long et fastidieux de recenser les mesures prises ou en cours d'adoption depuis que cet état d'urgence a été instauré en vertu d'une loi du 20 novembre 2015, tant ces mesures sont nombreuses. Toutefois, et sans vouloir nullement être exhaustif, il est possible d'identifier trois axes autour desquels l'action de l'Union européenne se structure : une meilleure collaboration dans le domaine du renseignement, la lutte contre le phénomène dit « des combattants étrangers », ainsi que la prévention et la lutte contre la radicalisation.

Une meilleure collaboration dans le domaine du renseignement

À tout seigneur tout honneur, il convient d'aborder le thème de la lutte antiterroriste par Europol qui se trouve actuellement au cœur du dispositif européen en la matière. L'agence a inauguré, le 25 janvier 2016, son Centre européen de lutte contre le terrorisme (ECTC [3]). Cette structure constitue une plateforme visant à faciliter l'échange d'informations entre les États membres. L'idée est mettre en place à l'échelle de l'Union un *fusion center* sur le modèle américain. Afin d'éviter les déconvenues des précédentes tentatives, l'office européen de police et les États ont mis les moyens : détachement d'experts auprès du centre des experts et réorganisation des services en mettant sous la tutelle de l'ECTC, notamment l'unité TFTP (Terrorist Finance Tracking Program [4]) qui est le point de contact d'Europol pour la surveillance euro-atlantique des flux financiers, le FIU.NET [5] et le réseau européen des Bureaux de recouvrement des avoirs qu'Europol a la charge de gérer. Le FIU.NET forme le réseau de communication des cellules de renseignement financier (CRF) dont fait partie TRACFIN. Il s'agit, en écho aux efforts entrepris depuis 2001 par le Gafi (Groupe d'action financière), de s'attaquer au financement du terrorisme en parallèle au blanchiment d'argent issu d'activités criminelles. Le réseau européen des Bureaux de recouvrement des avoirs a trait, en ce qui le concerne, à la mise en communication des structures éponymes, l'objectif étant d'accroître le nombre de saisies des avoirs criminels à travers une meilleure collaboration entre ces bureaux nationaux. L'idée est d'affaiblir la criminalité organisée en la privant de ses ressources financières.

La lutte contre le phénomène dit « des combattants étrangers »

La thématique des « combattants étrangers », c'est-à-dire [les jeunes européens désireux de s'engager dans les rangs de Daesh pour combattre sur les zones de conflits du Moyen Orient](#) n'est pas nouvelle : elle avait été déjà mise à l'agenda politique en 2013 et en 2014. Pour autant, une réponse plus ferme s'est faite pressante afin de tarir les flux devenus incessants venant grossir les rangs d'une organisation toujours plus menaçante pour l'Union et ses États membres.

Le problème identifié concernait l'inadéquation du dispositif de contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Et pour cause, le mécanisme avait été prévu initialement en vue de mener des contrôles d'étrangers franchissant les frontières extérieures pour pénétrer l'espace Schengen. Avec le phénomène des « combattants étrangers », l'Europe est confrontée à la problématique de ressortissants européens souhaitant quitter cet espace afin de se rendre à l'étranger. La problématique est donc inverse à celle rencontrée auparavant, puisqu'il s'agit désormais de filtrer les flux de ressortissants européens sortants en parallèle de la surveillance des mouvements de ressortissants extra-européens.

Certes, la législation européenne aurait pu être modifiée rapidement (en l'occurrence le « Code Frontières Schengen ») pour remédier à la situation. C'est sans compter la sensibilité politique du sujet. En effet, la réforme de la gouvernance Schengen [6] entreprise en 2011 à la suite du Printemps arabe est encore dans tous les esprits et d'aucuns ne souhaitent s'embarquer dans une nouvelle aventure dont l'issue serait plus qu'incertaine.

Au final, deux mesures ont été prises en février 2015 : la première, la plus rapide car la plus simple, consiste à effectuer un contrôle systématique de ressortissants européens repérés au moyen d'indicateurs de risques. Ces indicateurs, insérés dans une annexe du Code Frontières Schengen, ont été élaborés par la Commission européenne en juin 2015 et sont en cours de mise en œuvre. La deuxième mesure a été présentée, quant à elle, en décembre 2015, concomitamment la publication par la Commission de son projet de « Garde-côtes européens [7] ». Concrètement, il s'agit d'effectuer un contrôle systématique des ressortissants européens au moyen d'une vérification des fichiers, à savoir le Système d'information Schengen et la base de données d'Interpol, le SLTD [8] (Stolen and Lost Travel Documents Database), qui rassemble des documents de voyage volés ou contrefaits. Cette révision du Code dite « ciblée », car destinée à ménager les susceptibilités, doit être adoptée mi-2016.

La prévention et la lutte contre la radicalisation

La question de la radicalisation est une thématique très sensible pour les États. En effet, elle interroge les fondements sur lequel est basé le pacte national. En France, elle questionne la validité actuelle du Pacte républicain et la portée du principe de laïcité. Les thématiques sont extrêmement délicates à aborder et elles sont sujettes à de très nombreuses polémiques. Qui plus est, les études sur la radicalisation ne tendent pas à des conclusions convergentes, si bien que les remèdes préconisés sont divers, voire en contradiction les uns avec les autres.

L'intervention de l'Union est d'autant plus difficile que le terrain est miné, on vient de le voir. De surcroît, sa marge de manœuvre est faible étant donné que la prévention et la lutte contre la radicalisation impliquent une intervention dans des secteurs, tels l'éducation ou la culture, dans lesquels l'Union possède des compétences restreintes [9]. Dans ce contexte où son action est limitée à la fois juridiquement et politiquement, l'Union est réduite à une fonction d'appui, le dernier mot revenant aux États membres. Cela ne veut pas dire néanmoins qu'elle soit cantonnée à un rôle de figuration, bien au contraire.

En premier lieu, l'Union a créé le RAN [10] (Radicalisation Awareness Network), devenu en 2015 un centre d'excellence en matière de lutte contre la radicalisation. Les experts nationaux réunis dans le cadre de ce réseau, lui-même composé de sous-réseaux thématiques, recensent les bonnes pratiques et élaborent un ensemble de recommandations à l'attention des institutions européennes et des États membres. Par exemple, les ministres de l'Intérieur ont approuvé le 20 novembre 2015, sur la base des travaux du RAN, d'importantes lignes directrices en matière de radicalisation en prison. Toujours dans le même ordre d'idées, le RAN a publié un rapport [11] sur le rôle des femmes dans l'extrémisme violent.

En second lieu, l'Union met à la disposition de ces États des plans de communication par l'intermédiaire du SSCAT (Syrian Strategic Communication Advisory Team) en tant que projet financé par la Commission européenne [12]. À ce sujet, un rapport du Coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme datant du 30 novembre 2015 précise que la moitié des États membres a eu recours aux scénarios relatifs aux discours de contre-radicalisation élaborés par cette équipe dans le cadre de la communication publique qu'ils ont établie.

En troisième lieu, l'Union a réuni le 3 décembre 2015, sous la houlette de la Commission européenne, un Forum européen destiné à établir un dialogue à haut niveau avec les fournisseurs d'accès à Internet. Là encore, il appartient aux États membres de prendre les mesures coercitives qui s'imposent, par exemple le blocage des sites web. L'Union intervient à titre de soutien, en particulier via l'IRU [13] (European Union Internet Referral Unit) d'Europol. Effectif depuis juillet 2015 et désormais intégrée dans l'ECTC,

l'IRU est chargé de centraliser les signalements de sites webs incitant au terrorisme et de réaliser de l'analyse criminelle afin d'affiner les connaissances sur la propagande terroriste en ligne.

En quatrième et dernier lieu, l'Union encourage les États à s'impliquer davantage dans des projets liés à prévention et à la lutte contre la radicalisation, en réorientant ses programmes financiers. C'est le cas du célèbre programme ERASMUS +, l'objectif étant que, grâce à l'argent européen [14], une action plus substantielle soit menée sur le plan national pour s'attaquer à la racine de la radicalisation.

*

En conclusion, le bilan de l'UE tend à devenir significatif. La synthèse présentée ci-dessus n'est en réalité qu'un aperçu de l'action menée à l'échelle européenne. Ce bilan est amené à devenir encore plus substantiel dans les mois à venir, une fois que tous les projets initiés après les attaques de 2015 (NDLR et 2016) auront portés leurs fruits. Il reste qu'il appartient aux États membres d'avoir la volonté de tenir leurs engagements. C'est le cas notamment en matière de partage de renseignement. Un rapport [15] de mars 2016 du coordinateur pour la lutte antiterroriste le souligne : si les efforts menés par les États sont tangibles depuis 2014 et 2015, ce partage ne reflète pas l'état de la menace terroriste. (NDLR : Cf. Les attentats du 22 mars 2016 à Bruxelles). Les failles en matière d'échange de renseignements sont encore à colmater. On imagine déjà le futur scénario à la suite de possibles prochains attentats : des accusations portées à l'égard de l'Europe de la sécurité quant aux carences dans le domaine du partage de renseignement. Les discours eurosceptiques, confondant causes et conséquences, pourront encore prospérer et le grand public se convaincre, s'il en est, de l'inutilité d'une Europe devenue bouc émissaire de l'incapacité des autorités politiques de tutelle à mettre un terme aux concurrences entre services de renseignement.

Manuscrit clos le 13 mars 2016

Copyright 25 mars 2016-Berthelet/Diploweb.com

Vidéo. J-F Daguzan (FRS) : La menace jihadiste

. Alors que des attentats viennent de survenir en Belgique (22 mars 2016), à Bruxelles, quels sont les faits et dates à connaître pour comprendre la menace jihadiste ?

. Les événements qui ont eu lieu en Belgique ont-ils un lien avec l'arrestation de Salah Abdelslam quelques jours plus tôt ?

. Quelles sont les idées fausses sur la menace jihadiste ?

. Quel est l'avenir de la menace jihadiste ?

Jean-François Daguzan est notamment l'auteur de "La fin de l'Etat nation. De Barcelone à Bagdad", CRNS éditions.

[Découvrez plus de vidéos géopolitiques sur la chaîne youtube.com Diploweb](#)

COURTE BIBLIOGRAPHIE UNIVERSITAIRE

Pierre BERTHELET, Gouvernance Schengen : réforme difficile, Diploweb, 2012

<http://www.diploweb.com/Gouvernance-Schengen-reforme.html>

Pierre BERTHELET, Schengen, bouc émissaire commode des failles de la lutte antiterroriste, The Conversation, 5 février 2016

<https://theconversation.com/schengen-bouc-emissaire-commode-des-failles-de-la-lutte-antiterroriste-53910>

Stefan BRAUM, Attentats à la liberté, RUEDELSJ, 2015

<http://www.gdr-elsj.eu/2015/12/16/elsj/attentats-a-la-liberte/>

Philippe De BRUYCKER et al., Attentats terroristes de Paris : une défaillance de l'Espace de liberté, sécurité et justice ?, Odysseus, 2015

<http://eumigrationlawblog.eu/attentats-terroristes-de-paris-une-defaillance-de-lespace-de-liberte-securite-et-justice/>

Pierre CONESA, Le Salafisme jihadiste : de quoi s'agit-il ?, Diploweb, 2015

<http://www.diploweb.com/Le-Salafisme-jihadiste-de-quoi-s.html>

Nicolas KANDEL, Renseignement : une École française ?, Diploweb, 2015

<http://www.diploweb.com/Renseignement-une-Ecole-francaise.html>

Farhad KHOSROKHAVAR, Expliquer la radicalisation : portrait robot du « djihadiste maison », The Conversation, 2015

<http://theconversation.com/expliquer-la-radicalisation-2-portrait-robot-du-djihadiste-maison-53770>

Hugues LAGRANGE, Radiographie de l'aspiration djihadiste en France, The Conversation, 2015

<http://theconversation.com/radiographie-de-laspiration-djihadiste-en-france-51139>

Henri LABAYLE, Schengen, un coupable idéal ?, RUEDELSJ, 2015

<http://www.gdr-elsj.eu/2015/11/25/schengen/schengen-un-coupable-ideal/>

Henri LABAYLE, Réponses au terrorisme après les attentats de Paris : le syndrome du réverbère, RUEDELSJ, 2015

<http://www.gdr-elsj.eu/2015/01/19/cooperation-judiciaire-penale/reponses-au-terrorisme-apres-les-attentats-de-paris-le-syndrome-du-reverbere/>

Yves TRINTIGNON, Les failles du renseignement français, ou le syndrome Shadok, The Conversation, 2015

<http://theconversation.com/les-failles-du-renseignement-francais-ou-le-syndrome-shadok-51832>

P.-S.

Ancien conseiller ministériel auprès du Ministre de la Justice (Belgique). Enseignant à l'Institut d'Études politique de Lille, Pierre Berthelet est spécialisé sur les questions de sécurité intérieure européenne. Créateur du site *securiteinterieure.fr*, il est l'auteur du *Paysage européen de la sécurité intérieure*, New York, Oxford, Zurich, Vienne, PIE-Peter Lang, 2009, 573 p.

Notes

[1]

<http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministre/Interventions-du-ministre/Declaration-de-Bernard-Cazeneuve-au-Conseil-JAI-a-Amsterdam-du-25-janvier-2016>

[2]

<http://www.gdr-elsj.eu/2015/01/19/cooperation-judiciaire-penale/reponses-au-terrorisme-apres-les-attentats-de-paris-le-syndrome-du-reverbere/>

[3] <http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-council-europol-ECTC-14244-15.pdf>

[4] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/tftp/index_en.htm

[5] <https://www.fiu.net/home/history>

[6] <http://www.diploweb.com/Gouvernance-Schengen-reforme.html>

[7]

<http://club.bruxelles2.eu/2015/12/n30-garder-les-frontieres-de-leurope-vers-un-corps-europeen-de-garde-cotes-et-garde-frontieres/>

[8] <http://geopolis.francetvinfo.fr/quand-interpol-piste-les-candidats-au-djihad-46045>

[9] <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2014.988442>

[10]

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm

[11]

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_gender_dec2015_en.pdf

[12]

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-police/union-actions/docs/awp_2014_isf_p_en.pdf

[13] <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-council-internet-referral-unit-7266-15.pdf>

[14] http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/fact-sheet-post-paris_en.pdf

[15] <http://www.statewatch.org/news/2016/mar/eu-council-c-t-sate-of-play-6785-16.pdf>