

# L'Union européenne et le monde dans la lutte contre le terrorisme

Gilles DE KERCHOVE

## INTRODUCTION

1. La présente contribution<sup>1</sup> se centre sur les aspects externes de la lutte menée par l'Union européenne contre le terrorisme. Dans un premier temps, elle décrira brièvement la menace à laquelle l'Union européenne est confrontée, telle qu'elle est perçue, qui a un impact direct sur ses choix politiques. Ensuite, elle rappellera quelques-uns des principes qui gouvernent l'action de l'Union européenne en la matière. Dans un troisième temps, elle décrira les modes d'intervention et les acteurs de la gouvernance externe de l'Union. Suivra l'exposé de trois dossiers particulièrement emblématiques : la relation transatlantique, le Sahel et le Pakistan. Enfin, elle pointera quelques défis auxquels l'Union européenne doit faire face.

### I. L'EVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE

2. L'Europe connaît d'abord une sorte de terrorisme « de basse intensité », qui prend différentes formes : l'autonomisme, avec des groupes comme l'ETA ou l'IRA, qui n'ont pas tout à fait disparu mais sont en fort déclin ; le terrorisme d'extrême gauche, un peu en Grèce et un tout petit peu en Italie, et d'extrême droite ; le PKK, assez actif non pas directement dans l'Union mais bien en Turquie et dans le nord de l'Irak, et dont l'action essentielle à l'intérieur de l'Union consiste à collecter de l'argent à travers différents modes criminels ; et enfin, de manière plus anecdotique, une forme d'éco-terrorisme, représenté par exemple par les groupes de protection des animaux, qui ne sont pas encore de grande ampleur mais donnent du fil à retordre aux patrons d'entreprises pharmaceutiques visées.

---

<sup>1</sup> Les vues exprimées dans cet article sont strictement personnelles à l'auteur.

3. Mais elle reste surtout confrontée à un terrorisme lié à Al-Qaïda, inspiré ou dirigé par ce dernier, et non, comme certains le présentent de manière ambiguë, à un terrorisme islamiste extrémiste. Mais cette menace est devenue beaucoup plus complexe, plus diffuse et diversifiée qu'elle ne l'était il y a dix ans, lors des attentats du 11 septembre.

Il subsiste encore un cœur d'Al-Qaïda, situé dans les zones tribales du Pakistan, mais il a été fortement dégradé par l'action conjointe des forces de la coalition en Afghanistan. Et cette dégradation a coïncidé avec ce formidable appel d'oxygène que constitue le Printemps arabe, qui constitue d'une certaine manière la reconnaissance de l'irrélevance de son message, la démonstration que ce n'est pas à travers la violence qu'on renverse des régimes autoritaires mais à travers des revendications démocratiques. Al-Qaïda n'est plus tellement, voire plus du tout, en mesure de planifier et réaliser des attentats de grande ampleur, comme ceux du 11 septembre mais il reste encore assez actif sur le plan de sa propagande.

Et, au moment où le cœur s'est dégradé, il s'est d'une certaine manière métastasé dans plusieurs régions du monde, à travers des franchises. Ce sont des groupes, avec en général un agenda local ou parfois régional, qui, pour différentes raisons, ont voulu, par mimétisme, adhérer aux modes opératoires et à la rhétorique d'Al-Qaïda, parce que cela leur rapportait des financements supplémentaires et leur permettait de recruter. Et on a vu ainsi proliférer un Al-Qaïda en Irak, un Al-Qaïda au Yémen et en Arabie séoudite (Al-Qaïda dans la péninsule arabique), puis un Al-Qaïda en Afrique de l'Est et, bien entendu, plus proche de nous, un Al-Qaïda au Sahel, l'Aqmi (Al-Qaïda au Maghreb islamique).

4. Il y a potentiellement un risque, ou en tout cas une crainte, de voir, notamment en Afrique, certains de ces groupes développer des liens structurels. Heureusement, aujourd'hui ces liens sont plutôt d'ordre personnel : ainsi entre l'Aqmi, essentiellement basé au Mali, d'une part, et Boko Haram, un groupuscule terroriste situé dans les Etats du nord du Nigéria – qui a commis des attentats multiples et très meurtriers ces dernières années –, et Al-Shabbaab, un groupe somalien, d'autre part. On sait que des activistes et des militants de Boko Haram ont été formés dans les camps somaliens Al-Shabbaab et que des formations ont été procurées par l'Aqmi, notamment sur le maniement des armes et la confection d'explosifs. La crise libyenne a eu pour conséquence une prolifération d'armes dans la région. Enfin, certains de ces groupes entendent étendre leurs agendas et envisager des frappes au-delà de leurs régions naturelles. Ainsi Al-Qaïda en péninsule arabique s'est mise à monter des opérations à destination des Etats-Unis et de l'Europe.

5. Ce sont les phénomènes les plus structurés, mais, à côté de ceux-ci, il y a deux autres tendances, que les assassinats opérés par Mohamed Merah en France en mars 2012 illustrent bien. La première est l'entraînement de certains Européens dans des camps situés dans des zones de djihad, à la fois pour combattre mais aussi pour se former. Au départ, ils se rendaient essentiellement en Afghanistan et au Pakistan mais, maintenant que les conditions sont de plus en plus rudes dans ces pays, ils vont plus se former au Yémen ou en Somalie, pour certains.

La deuxième est l'apparition d'une sorte d'auto-radicalisation, un phénomène sans lien quelconque avec le cœur d'Al-Qaïda ou avec les franchises. C'est ce que recouvre l'appellation de loup solitaire : un individu qui, par un processus assez complexe à comprendre, se radicalise via Internet ou par interaction avec certains communicateurs ou certaines personnes qui reviennent du djihad, et qui bascule dans la violence.

## II. LES PRINCIPES QUI GOUVERNENT L'ACTION EUROPEENNE

### 1. Rappel des compétences de l'Union

6. Il faut commencer par un rappel des compétences de l'Union européenne pour comprendre ce qu'elle peut et ne peut pas faire. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la sécurité intérieure est devenue une compétence partagée entre l'Union et ses Etats membres. Donc, potentiellement, l'Union a vocation à agir sur le spectre complet de la sécurité intérieure mais le traité de Lisbonne a toutefois mis deux bémoles.

7. Le premier se trouve à l'article 72 du traité FUE et vient rappeler un principe déjà bien affirmé auparavant, démontrant au passage que les Etats n'ont pas voulu avec le traité de Lisbonne faire un vrai saut fédéral en matière de sécurité intérieure, même si la suppression du troisième pilier est une des avancées les plus remarquables de ce traité : les Etats membres sont les principaux responsables de la sécurité publique et du maintien de l'ordre public.

8. Le deuxième est bien plus important et résulte d'un ajout fait dans la dernière ligne droite, dans la nuit qui a précédé la signature du traité de Lisbonne, à la demande des Britanniques (mais sans doute d'autres Etats se cachaient-ils derrière les Britanniques en la matière) : « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre » (article 4, par. 2, dernière phrase, TUE).

La portée de cet ajout est explicitée par l'article 73 du traité FUE, qui vient préciser qu'il « est loisible aux Etats membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale ».

9. C'est clairement le renseignement qui est visé ici et cette disposition est riche d'enseignements à plusieurs égards.

En premier lieu, de prime abord, il peut paraître absurde, dans un traité fondé sur le principe de l'attribution de compétences, d'énoncer ce que les Etats peuvent faire dans le cadre de leur compétences respectives. Comment interpréter cela ? En réalité, il y a un message caché dans cet article, message envoyé par un groupe d'Etats membres partisans, non d'une communautarisation du renseignement mais de plus d'Europe dans ce domaine, et qui consiste à rappeler qu'il y a quelque chose à faire dans ce domaine, qu'il peut être possible de créer un jour une dynamique. Ce n'est sans doute pas susceptible de se créer rapidement mais c'est intéressant.

Ensuite, cela signifie qu'en matière de renseignements, il n'y a pas d'Europe structurée. C'est d'ailleurs, sans doute, la seule matière de gouvernement qui échappe entièrement à toute influence du projet européen. Si l'on regarde la palette complète des compétences d'un gouvernement, depuis la monnaie, le domaine le plus intégré, jusqu'à la défense, celui qui l'est le moins, en passant par la protection civile, elles sont

toutes, d'une manière ou d'une autre, affectées par le projet européen à l'exception d'une seule, le renseignement.

**10.** Cela veut dire qu'en l'état actuel des relations de pouvoirs entre les Etats et l'Union européenne, la sécurité intérieure relève en réalité à plus ou moins 95% des Etats membres et à 5% seulement de l'Union européenne.

Mais cela ne signifie pas pour autant que l'Union a un rôle marginal : d'une part, ce pourcentage va sans doute augmenter avec les années, et d'autre part, au plan externe, l'Union européenne a un rôle important et qui ne va pas cesser de croître.

**11.** Pour en venir plus précisément à la délimitation des compétences externes de l'Union, la règle est qu'au plan externe, les compétences de l'Union suivent l'ampleur de ses compétences internes. L'article 2 du traité TFUE vient rappeler que les Etats membres exercent leurs compétences dans la mesure où l'Union n'a pas exercé ou a cessé d'exercer la sienne. S'y ajoute la déclaration n° 36 relative à l'article 218 du traité FUE sur la conclusion des traités concernant la négociation et la conclusion par les Etats membres d'accords internationaux concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, par laquelle la conférence confirme que les Etats membres ont le droit de négocier et de conclure des accords avec des pays tiers et des organisations internationales, notamment dans le domaine pénal, pour autant que ces accords soient conformes au droit de l'Union.

Les compétences externes de l'Union en matière de sécurité recouvrent les anciennes compétences de la Communauté (ancien premier pilier), mais aussi la PESC et la PSDC, puisqu'aux nombre des objectifs que doivent poursuivre ces deux politiques, on trouve la sauvegarde de la sécurité de l'Union et que le terrorisme est une menace qui pèse sur la sécurité. Cela a bien été détaillé dans la stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003 et, en matière de PSDC, l'article 43 du traité UE précise très explicitement que des missions PSDC, civiles ou militaires, peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

## **2. Les caractéristiques de l'action de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme**

**12.** Après ce rappel sur les compétences de l'Union, nous décrivons les cinq caractéristiques qui qualifient l'action de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme.

**13.** La première spécificité européenne, celle à laquelle nous attachons le plus d'importance, est de considérer que le terrorisme est un crime. Un crime odieux certes mais un crime qui doit être traité selon un mode habituel, comme on traite la criminalité à travers le droit pénal ordinaire procédural ou substantiel, et dont il n'y a pas lieu de s'occuper par des approches d'exception, aussi odieux soit-il.

Dans cette mesure, l'approche européenne se distingue assez nettement de l'approche qui a prévalu, et continue de prévaloir encore aujourd'hui aux Etats-Unis, et qui est l'approche militaire soutenue par le président Bush au cours de ses deux mandats.

C'est d'abord important parce que le terrorisme est peut-être le type de criminalité à l'égard de laquelle il est le plus indispensable qu'on empêche le comportement de se produire. En cas de contrefaçon de l'euro, il est important d'avoir une bonne police pour enquêter, puis une bonne justice pour condamner les contrefacteurs mais il n'y a pas de mort d'homme. En revanche, en matière de terrorisme, il importe à tout prix d'empêcher les auteurs potentiels de passer à l'acte.

Ensuite, une fois l'acte posé, il est très important que justice se fasse et cela de manière sereine, selon les règles de l'Etat de droit. On le doit à la société, parce qu'à travers les victimes, c'est la société qui est visée. On le doit bien entendu aux victimes. Mais ce faisant, on envoie aussi au terrorisme un message fort. Un des gros problèmes que l'on rencontre dans la plupart des pays qui sont confrontés au terrorisme, c'est qu'il n'y a pas de justice et que le terrorisme est traité, soit par la voie militaire, soit par des services de renseignements qui se contentent d'arrêter des personnes et les gardent en détention préventive pendant des périodes extrêmement longues. Au fond, ainsi le terroriste est traité comme un combattant. C'est un peu, à notre avis que d'autres partagent d'ailleurs, l'erreur de l'approche américaine : c'est que cela contribue, pour certains malheureusement, à accentuer l'aura qu'ils pourraient avoir dans leur combat. On n'entendra jamais Al-Qaïda ou ses franchises faire référence aux auteurs des attentats de Madrid qui ont été condamnés pour la plupart et relaxés pour certains au terme d'un procès équitable. On les entendra toujours, en revanche, dans une rhétorique extrêmement bien faite, vanter les mérites des combattants de Guantanamo, d'Abou Graïb, de Bagram et d'autres lieux.

**14.** En deuxième lieu, il y a le parti pris de l'Union européenne pour le multilatéralisme. L'Union européenne est convaincue que, dans toute la mesure du possible, c'est au sein des Nations unies qu'il faut développer des normes, des standards, des politiques et un consensus en matière de terrorisme.

Treize conventions sectorielles ont été négociées au fil des années ; elles ne sont pas toutes ratifiées par tous les membres des Nations unies mais le sont de plus en plus. L'Union européenne pousse beaucoup à leur ratification. Il y a en chantier une convention générale sur le terrorisme international, qui devrait en quelque sorte être la mère de toutes ces conventions, mais elle est bloquée par le débat traditionnel sur la distinction entre terrorisme et lutte armée dans un but d'autodétermination, et sur la conciliation du droit pénal et du droit international humanitaire. Il suffit de penser aux enjeux en Palestine et en d'autres endroits du monde. Elle ne paraît pas susceptible d'être débloquée à bref délai.

Les Nations unies ont depuis le 11 septembre 2001 déployé une action assez énergique. D'abord, au sein du Conseil de sécurité avec des résolutions très importantes. La plus connue est sans doute la résolution 1373 qui est en quelque sorte la résolution générique qui impose aux membres des Nations unies un certain nombre d'obligations mais elle s'accompagne d'autres résolutions telles que celle sur l'apologie du terrorisme, ou celles mettant en place des mécanismes de sanctions à l'égard des talibans et d'Al-Qaïda. Ensuite, et peut-être encore plus intéressant, le 8 septembre 2006, un accord est intervenu au sein de l'Assemblée générale pour adopter une stratégie globale de lutte contre le terrorisme ; c'est d'autant plus remarquable que, comme déjà signalé, dans

la plupart des débats aux Nations unies, la communauté internationale est divisée sur ce que représente le terrorisme.

L'Union européenne a aussi apporté son soutien à l'initiative lancée par Madame Clinton en septembre 2011 visant à la création d'un forum global de lutte contre le terrorisme, venant succéder à des groupes créés au cours des dernières années par le G8 et qui s'est étendu à la plupart des grands pays qui soit subissent le terrorisme soit jouent un rôle actif au-delà des cercles des membres du G8. Ce forum a commencé ses travaux depuis quelques mois, il s'appuie sur cinq sous-groupes : trois groupes régionaux, respectivement sur le Sahel, la Corne de l'Afrique – que l'Union européenne co-préside avec la Turquie – et l'Asie de l'Est, et deux groupes thématiques, l'un sur la prévention du terrorisme et l'autre sur la promotion de l'Etat de droit, sur les droits de l'homme et sur la justice au sein duquel l'Union européenne est très active. La préoccupation de l'Union, lorsque les Etats-Unis ont proposé la création de ce forum, a été de ne pas affaiblir le rôle des Nations unies. En effet, ces réunions mobilisent beaucoup d'énergie et les ministères des Affaires étrangères qui sont les plus concernés n'ont pas des moyens immenses. Dès lors, le risque est que, à force de réunions et notamment à force de se réunir au sein de ce forum, le rôle des Nations unies en la matière devienne marginal.

**15.** Il y a d'autres enceintes internationales où l'Union européenne tente d'être active, mais parfois insuffisamment : ainsi, le GAFI qui s'occupe du financement de la lutte contre le terrorisme et est devenu le centre mondial de production de recommandations politiques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. L'action du GAFI est régulièrement critiquée, en ce sens que c'est un club de fonctionnaires, hors de tout contrôle parlementaire, qui élabore des normes, des recommandations, censées être de la simple *soft law*, mais qui, par l'effet d'un engrenage extraordinaire, sont devenues « la voix du monde ». Cela est dû au fait que la Banque mondiale et le FMI conditionnent leurs interventions à la mise en œuvre des recommandations du GAFI et que, de même, l'Union européenne, dans tous ses dialogues politiques, fait de la mise en œuvre concrète de ces recommandations une condition de son intervention financière et de son soutien politique.

C'est donc un lieu important, où cependant – une de ses faiblesses encore aujourd'hui – l'Union européenne n'a pas vraiment sa voix, où les Etats membres (les ministères des Finances) préfèrent se comporter comme Etats membres isolés, alors que l'Union européenne en est à la troisième directive sur le blanchiment d'argent, directive qui comprend d'ailleurs de nombreuses dispositions en matière de financement du terrorisme. Or, la Commission est simple observateur et tous les Etats membres ne sont pas présents. Et les Etats présents agissent comme s'il n'existait pas de droit européen en la matière.

On peut encore mentionner le Conseil de l'Europe, l'OSCE qui, en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme en Asie centrale, a, à travers les missions sur place, des capacités d'action intéressantes ou encore l'OTAN, même si l'Union européenne a été longtemps réticente à s'en rapprocher trop, de peur de d'être embarquée dans cette logique de « *global war* » déjà évoquée. Mais maintenant, l'OTAN est en train de redéfinir son concept stratégique et a mis, outre le terrorisme,

la cybercriminalité en tête de ses préoccupations et l'Union cherche à développer des coopérations un peu plus étroites.

L'Union européenne tente aussi de promouvoir l'approche multilatérale dans d'autres parties du monde, en particulier en Afrique : elle appuie l'Union africaine, qui a créé un centre africain de lutte contre le terrorisme situé à Alger, ainsi que la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

**16.** La troisième caractéristique de l'action de l'Union est d'essayer d'avoir une approche équilibrée, pas simplement sécuritaire mais aussi axée sur la prévention. La stratégie globale de lutte contre le terrorisme adoptée en 2005 s'appuie sur quatre piliers : la prévention, la protection, la poursuite et la réaction. Cette stratégie, très inspirée de la stratégie développée par les Britanniques, a, à son tour, influencé d'une certaine manière la stratégie des Nations unies.

**17.** Quatrième aspect, qui aurait peut-être mérité d'être mis en tête, c'est le respect des droits fondamentaux. Il s'agit d'un point essentiel parce qu'il est au cœur des valeurs de l'Union et aussi parce c'est un piège dans lequel le terrorisme cherche à pousser les sociétés qui le subissent. Selon les enquêtes menées auprès des très rares jeunes qui ne sont pas allés jusqu'au bout d'un attentat suicide, pour comprendre quelles ont été leurs motivations, la violation des droits fondamentaux arrive au premier rang des motifs invoqués, ainsi que les doubles standards, à savoir le sentiment qu'il y a une justice pour les Occidentaux et une justice et un comportement différents à l'égard des terroristes.

**18.** Dernière caractéristique, plus récente, et qui représente un gigantesque chantier bureaucratique, c'est la volonté d'avoir une approche beaucoup plus intégrée entre les aspects internes et externes. Faire travailler tout le monde – les diplomates, les policiers, les magistrats, les ministères des Finances – avec une approche intégrée est un immense défi. De même que définir des priorités et donc se focaliser avant tout sur les causes externes des facteurs d'insécurité interne, et mutualiser les moyens.

### III. LES MODES D'INTERVENTION ET LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE EXTERNE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME.

#### 1. Les acteurs

**19.** Le premier acteur est le Conseil européen, chargé de l'élaboration des politiques et de la définition des stratégies. A cet égard, il est intéressant de mentionner l'article 222, par. 4, TFUE qui dispose que le Conseil européen « procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée ». Cette disposition n'a pas été suffisamment exploitée jusqu'à présent, tout comme les autres paragraphes du même article qui a introduit la clause dite de solidarité imposant à tous les Etats membres une obligation juridique de se prêter mutuellement assistance si l'un d'entre eux venait à faire l'objet d'un attentat terroriste de grande ampleur ou à être victime d'une catastrophe naturelle de grande ampleur. Une proposition de Madame Ashton et de la Commission est attendue pour la mise en œuvre de cette clause.

**20.** Vient ensuite le Conseil, dans ses diverses formations : Conseil Affaires étrangères, Conseil JAI, bien entendu, et conseils sectoriels tels que transports. Le

centre de gravité se trouve clairement au Conseil JAI car, dans les Etats membres, la politique est définie par les ministères de l'Intérieur, assez peu par les ministères des Affaires étrangères. En témoigne le fait que le groupe de travail Terrorisme (aspects internationaux) est un des rares groupes du Conseil qui n'est pas présidé par le service d'action extérieure mais par la présidence tournante.

**21.** Pour continuer, le Parlement européen qui, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, dispose du pouvoir d'approuver (et donc de refuser) les accords externes de l'Union en la matière, et joue un rôle de plus en plus important. Les autres acteurs ont découvert avec une certaine surprise sa détermination lorsqu'il a refusé d'approuver l'accord Swift avec les Etats-Unis, même s'il a fini, en dépit d'oppositions internes assez intenses, par donner son feu vert à l'accord PNR en avril 2012. Le rôle du Parlement reste marginal en matière de politique étrangère et, comme souvent dans ce genre de situations, c'est à travers l'arme budgétaire qu'il essaie de peser sur certains choix. Ainsi le Parlement exige que les chefs de délégations soient auditionnés avant leur prise de fonction.

**22.** Il y a encore la Commission et, au sein de celle-ci, c'est la direction générale Affaires intérieures (HOME) qui exerce le rôle principal même si d'autres directions générales sont aussi importantes. C'est le cas de la direction générale Justice, en raison de l'importance de l'approche judiciaire, mais c'est une toute jeune direction générale, de très petite dimension, qui n'a malheureusement pas les ressources nécessaires pour être active au plan externe. S'y ajoutent des directions générales qui travaillent sur des sujets voisins de ce que fait le département américain de Homeland. Les directions générales Fiscalité et Union douanière (TAXUD), Transports (MOVE), pour la sécurité des transports, Entreprises et industrie (ENTR) sont ainsi des directions générales qui développent avec des partenaires, notamment avec les Etats-Unis, un certain nombre de projets.

**23.** Il ne faut bien sûr pas oublier le service d'action extérieure, qui s'est structuré un peu curieusement en matière de lutte contre le terrorisme puisque celle-ci est intégrée au sein d'une direction générale transversale, en charge de la sécurité en général, à côté des différentes directions générales géographiques.

On trouve au sein du service d'action extérieure une unité intéressante, qui est la seule réponse qui a jusqu'à présent pu être donnée au refus des Etats membres de développer le renseignement au sein de la structure de l'Union : c'est le service d'analyse et de renseignements, aussi appelé centre de situation (SitCen), qui est un embryon de service de renseignements, chargé de collecter des informations en provenance des services de renseignements intérieurs ou extérieurs, du renseignement militaire, de sources ouvertes ou encore d'Europol. C'est un service très important, avec une production en croissance et d'une qualité qui ne cesse de s'améliorer, un instrument d'analyse stratégique sur toutes les questions que l'on se pose en matière de terrorisme : les filières djihadistes, les zones de transit, les pays de destinations, l'ampleur du phénomène, le rôle des femmes dans le djihad, le financement du terrorisme.... Ce système est certainement appelé à se développer, sans pour autant jamais entrer dans le renseignement opérationnel. Si, à terme, l'Union devient capable de mettre des experts de la sécurité, des attachés militaires dans ses délégations dans



le monde entier – et elle a sans doute un des réseaux diplomatiques les (si pas le) plus importants du monde – et de faire remonter les informations au SitCen, elle deviendra un lieu de production de renseignements tout à fait intéressant.

Il convient aussi de mentionner les représentants spéciaux, dans certaines zones du monde, qui peuvent jouer un rôle important et les délégations. Comme le dit d'ailleurs Madame Ashton, les délégations sur le terrain sont les pépites du service d'action extérieure, avec une sorte de mutualisation d'experts qui permettent de faire un travail très intéressant, et qui est en train d'évoluer progressivement sur le changement.

**24.** Enfin, *last but not least*, on peut mentionner le coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union européenne, qui, dans sa fonction de formulation des politiques, essaie de travailler au lien entre intérieur et extérieur.

**25.** Au niveau de la représentation externe de l'Union, il n'y a rien de spécifique au terrorisme. Dans le volet PESC, le premier représentant, le premier visage de l'Union est le président Van Rompuy, particulièrement en cas de sommet avec des chefs d'Etats étrangers, ainsi que, bien entendu, Madame Ashton pour les autres occasions. Pour les aspects non PESC, c'est évidemment la Commission, avec un débat, qui s'est parfois accentué récemment à la demande des Britanniques, sur la présence également des Etats membres, qui rappelons-le assument environ 95% des responsabilités en matière de sécurité intérieure.

## **2. Les modes d'intervention**

**26.** Le mode le plus classique d'intervention en matière de politique étrangère est bien entendu le dialogue politique et l'Union européenne a développé au cours des dernières années des dialogues politiques spécifiques en matière de terrorisme avec une multitude d'Etats – notamment les Etats-Unis, l'Inde, la Turquie, Israël, le Canada, la Russie, l'Australie, le Maroc, l'Algérie, le Pakistan, l'Arabie séoudite –, avec des institutions ou avec des groupes d'Etats, comme le Conseil de coopération du golfe.

**27.** Le deuxième axe d'intervention est représenté par les stratégies. Une stratégie a ainsi été adoptée pour le Sahel et l'Union essaye de faire la même chose avec la Corne de l'Afrique. Il est bien connu que la Somalie pose problème en matière de piraterie et de terrorisme et aussi qu'il y a une sorte de métastase d'Al-Qaïda dans la région qui pourrait affecter le Kenya et l'Ethiopie. Il y a donc une vraie préoccupation. L'Union a un outil dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, avec les missions présentes dans la Corne de l'Afrique

**28.** Le troisième mode d'intervention est évidemment le financement, à travers différents programmes financiers et d'aide au développement des capacités des Etats tiers avec un parti pris d'aider ces Etats à développer l'approche judiciaire : développer les capacités de la police à enquêter, à collecter des preuves, développer la capacité de la justice à produire des jugements en respectant l'état de droit.

La réforme du secteur de la sécurité sous toutes ses formes est un immense chantier, qui mobilise le plus d'hommes au service d'action extérieure : contrôle des frontières, financement du terrorisme, contrôle démocratique des armées. Plusieurs pays confrontés au terrorisme connaissent une hypertrophie de leur armée, c'est le cas de l'Algérie, du Pakistan et, d'une certaine manière, de la Turquie, mais c'est en train

d'évoluer depuis quelques années. Parmi les programmes financiers, il en existe un spécifiquement dédié à la sécurité, l'instrument de stabilité, qui permet enfin à l'Union européenne de mobiliser de l'argent pour des financements en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme. Jusqu'à récemment, l'Union ne finançait pas la prévention et la lutte contre le terrorisme. Bien sûr, elle dépensait des milliards d'euros à promouvoir la bonne gouvernance, le développement de l'état de droit, l'amélioration de la justice dans le monde entier, mais rien de spécifique au terrorisme. Cela résultait en grande partie du fait que la plupart des instruments bilatéraux, pour des raisons d'incertitude juridique, excluaient un financement en la matière.

**29.** Il y a enfin, bien entendu, les sanctions. En matière de terrorisme, divers mécanismes de sanctions, essentiellement des gels d'avoirs spécifiques contre Al-Qaïda et les talibans, ont été développés au sein des Nations unies. Ce mécanisme s'est traduit par une saga d'arrêts de la Cour de justice, en raison du caractère imparfaitement conforme aux exigences de l'état de droit de la procédure qui prévalait dans la mise en œuvre au sein de l'Union des décisions prises par le comité des sanctions des Nations unies.

L'Union a aussi développé un mécanisme autonome de sanctions, qui s'appuie sur la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies, et qui permet de mettre sur une liste à la fois des organisations terroristes et des individus convaincus de terrorisme, qu'ils soient internes ou externes à l'Union. Toutefois, jusqu'au traité de Lisbonne, l'Union européenne ne pouvait geler les avoirs que d'organisations externes. Le traité de Lisbonne fournit une nouvelle base juridique (l'article 75 TFUE), qui permettra à l'Union, lorsqu'elle aura listé les organisations et individus internes à l'Union, de procéder au gel de leurs avoirs.

#### IV. LES PARTENARIATS DE L'UNION EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

**30.** Sur quelle base l'Union européenne choisit-elle les partenaires de son action externe ? Il y a, d'une part, des considérations stratégiques – et à ce titre les Etats-Unis sont le partenaire incontournable et l'allié le plus étroit – et, d'autre part, des considérations liées à la sécurité intérieure de l'Union. De ce deuxième point de vue, on peut citer le Pakistan, qui est un pays extrêmement dangereux pour lui-même mais aussi pour ses voisins et pour l'Union européenne. Il ne faut ainsi pas perdre de vue que Mohamed Merah est allé s'entraîner dans des camps en Afghanistan et au Pakistan et qu'il n'est pas le seul. On cite le chiffre de quelques centaines de citoyens européens qui sont allés s'entraîner essentiellement dans des camps liés à Al-Qaïda. Il y a aussi le Sahel avec le Nigeria, qui est un nouveau sujet d'inquiétude, la Corne de l'Afrique, le Yémen ou encore l'Asie centrale. Une grande préoccupation au sujet des pays d'Asie centrale est liée aux conséquences du retrait d'Afghanistan des forces américaines et de l'OTAN en 2014, tant des pays comme le Tadjikistan ou le Turkménistan sont fragiles, compte tenu des attaques terroristes, et connaissent une certaine radicalisation. S'y ajoute la Turquie, qui est importante à de multiples égards : elle est candidate à l'adhésion, elle est confrontée au PKK, elle occupe dans le monde musulman un rôle fondamental, elle a une excellente connaissance de ce qui se passe en matière de terrorisme lié à Al-Qaïda, et elle joue un rôle en politique

étrangère de plus en plus important dans son voisinage immédiat. Enfin, il y a les pays du Printemps arabe où tout est à faire en matière de sécurité.

Nous illustrerons l'action de l'Union à travers trois partenariats emblématiques, avec les Etats-Unis, le Sahel et le Pakistan.

### **1. Les Etats-Unis**

**31.** C'est avec les Etats-Unis que l'Union européenne développe la coopération la plus intense et ce, depuis les attentats du 11 septembre. Des accords en matière d'extradition et d'entraide judiciaire ont été conclus, sur la base des articles 38 et 24 du traité UE dans sa version telle que modifiée par le traité d'Amsterdam, même si, au départ, la majorité des Etats membres étaient opposés à cette idée. Il y a eu ensuite des accords entre Europol et le FBI, ainsi qu'entre Eurojust et le Département de la justice, ainsi qu'une myriade de coopérations techniques dans des domaines comme les explosifs ou la protection des infrastructures. Des séminaires communs sont organisés, par exemple sur les diasporas, avec des résultats intéressants et interpellants, notamment sur les diasporas somaliennes et pakistanaïses. Ainsi, au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves, il y a une importante communauté somalienne très mal intégrée, dont plusieurs jeunes sont partis rejoindre les shebabs. Il y a un énorme travail à faire sachant que, au niveau mondial, la communauté somalienne rapatrie plus de deux milliards de dollars chaque année en Somalie, des sommes dont une partie, indéterminée, sert dans un deuxième temps à financer des groupes terroristes. Un autre thème de collaboration important est la sécurité des transports et singulièrement la sécurité du transport aérien, avec l'accent mis sur le transport de cargo depuis qu'un projet d'attentat en vol au moyen de cartouches d'encre bourrées d'explosifs a été déjoué. En effet, pour des raisons commerciales, les compagnies aériennes utilisent parfois la moitié de l'avion à transporter du cargo qui n'était pratiquement pas contrôlé.

L'Union européenne est parfois accusée de suivisme dans ses relations avec les Etats-Unis. Or la réalité est plus complexe. Il y a peut-être un effet de contagion mais, en même temps, la plupart des accords conclus avec les Etats-Unis ont été conçus par l'Union européenne puis négociés avec ces derniers. Le partenariat avec les Etats-Unis a été l'occasion de faire des progrès dans l'Europe de la sécurité intérieure mais ces progrès n'ont pas été faits simplement parce que les Etats-Unis le demandaient. De plus, les Etats-Unis ont dû faire l'apprentissage d'une Union européenne de plus en plus exigeante en matière de protection des données et de respect des principes juridiques.

**32.** Pour ce qui est de la protection des données, l'Union européenne pèse sur la scène internationale. Lorsque, au lendemain des attentats du 11 septembre, les Etats-Unis ont décidé d'imposer aux compagnies aériennes la communication des données personnelles des passagers (PNR), l'Union a essayé de leur imposer un minimum de règles pour protéger non seulement les compagnies aériennes mais aussi les citoyens européens. Le premier accord a été annulé par la Cour de justice, ce qui a conduit à plusieurs rounds de négociations successives, qui ont abouti à la conclusion d'un dernier accord approuvé en avril 2012 par le Parlement européen. Les discussions ont

été particulièrement serrées sur les finalités de la conservation des données, la durée de conservation des données, le système de prélèvement de celles-ci, les autorités habilitées à avoir accès aux données collectées et enfin sur la transmission de ces données à des Etats tiers. L'Union a suivi une démarche similaire en ce qui concerne l'accord Swift, suite à l'obligation imposée par les autorités américaines à la filiale de Swift en Virginie de communiquer un certain nombre de données, plaçant l'entreprise devant des exigences contradictoires.

Ces deux expériences ont amené les Etats-Unis et l'Union européenne à la conclusion qu'il serait utile de négocier un accord transatlantique chapeau ou générique sur la protection des données, pour éviter d'être confrontés, chaque fois qu'ils concluaient un accord particulier sur un type de données, à des tensions en matière de protection des données. Ces négociations s'avèrent assez complexes parce que les demandes européennes et les résistances européennes sont assez fortes sur des questions telles que l'accès à la justice, pour obtenir satisfaction, si la donnée est mal utilisée, mais aussi – question encore plus sensible – l'application de cet accord générique sur les accords bilatéraux des Etats membres avec les Etats-Unis en matière de partage des données.

**33.** Ensuite, l'Union ne partage pas l'approche politique des Etats-Unis, même s'il faut avoir l'honnêteté de reconnaître qu'elle n'a réagi qu'assez tardivement. Ce n'est qu'à partir de 2005 qu'a été entamé un débat juridique approfondi sur ce que l'Union considère comme les défauts de l'approche américaine sur-militarisée, dont on a vu à quoi elle avait conduit : Guantanamo, les camps de détention secrets, la torture, etc. Au moment de l'arrivée de Barack Obama à la présidence, pour aider les Etats-Unis à changer de paradigme, l'Union européenne s'est attachée à essayer de procurer une réponse européenne à la fermeture de Guantanamo. Cela a été un dossier particulièrement difficile à négocier parce que plusieurs Etats membres étaient tout à fait opposés à l'idée d'accueillir des détenus de Guantanamo sur leur territoire. L'idée était que l'Union apporte une réponse collective en tant qu'Union et pas une réponse individuelle, Etat membre par Etat membre, dès lors qu'il y a l'espace Schengen avec la libre circulation des personnes, et aussi que l'Union incite les Etats-Unis, le nouveau président américain, à abandonner l'approche militaire en faveur d'une approche juridique et judiciaire. Un arrangement a été trouvé au niveau européen mais malheureusement les choses ne se sont pas bien terminées car le président américain n'a pas été en mesure d'imposer son approche au Congrès. Bien plus, le Congrès a adopté en décembre 2011, contre l'avis du président, une législation qui militarise encore un peu plus l'approche, et prévoit l'obligation d'arrestation et de détention militaire de tout terroriste arrêté à l'étranger ou aux Etats-Unis, sauf s'il est américain ou résident américain. En d'autres termes, un Européen qui se rend aux Etats-Unis et est convaincu de terrorisme, pourrait être détenu militairement.

Au cœur de la différence d'approche entre les Etats-Unis et l'Union européenne, il y a le fait que les Américains considèrent qu'ils sont toujours en guerre, non pas simplement en termes rhétoriques, en termes juridiques, non pas contre la terreur ou contre le terrorisme mais contre Al-Qaïda. A leurs yeux, ce n'est donc plus territorialisé mais global, puisque Al-Qaïda peut être partout et il est dès lors possible d'utiliser le droit des conflits armés à peu près partout sur le globe terrestre. Or, les spécialistes du

droit international humanitaire réduisent l'utilisation du droit des conflits armés aux conflits armés, avec des critères de définition très précis du conflit armé en termes d'intensité du conflit. Il est possible de considérer qu'il y a un conflit armé, de caractère international, en Afghanistan, voire au Pakistan, ou même peut-être en Somalie, mais pas au Sahel. Dès lors, on ne peut pas dire que, partout dans le monde, il est possible d'utiliser le droit des conflits armés pour lutter contre Al-Qaïda.

## 2. Le Sahel

**34.** Le Sahel est intéressant parce que l'Union essaie d'y développer une approche intégrée développement et sécurité, ce qu'elle n'avait jamais fait jusqu'ici, en dépit des professions de foi. Le Sahel est proche de l'Europe et soumis à un cocktail explosif de menaces : pauvreté, sous-développement, pénurie alimentaire, sécheresse. Dans ce contexte, un groupe terroriste, l'ancien GSPC qui s'est transformé en Aqmi, s'est réfugié dans le nord du Mali et au Niger ; des groupes mafieux faisant du trafic de cocaïne, en provenance d'Amérique latine, deviennent de plus en plus actifs, des révoltes touareg s'attisent, le tout sur un arrière-plan de gouvernance très faible, de corruption, de faiblesse nationale et d'absence de coopération régionale.

Cela explique que le Conseil, en mars 2011 a adopté une stratégie très complète qui couvre la gouvernance, le développement, la sécurité et la prévention, en mobilisant tous les moyens financiers, humains, intellectuels, juridiques de la panoplie de l'Union européenne et de ses Etats membres, que ce soit en matière de sécurité ou en matière de développement.

Certes, le consensus a été difficile à obtenir parce que la communauté du développement est extrêmement attentive à veiller à ce que l'Union et ses Etats utilisent l'argent de la coopération au développement essentiellement pour réduire la pauvreté et non pour prévenir l'immigration illégale ou l'insécurité dans l'Union européenne.

Reste que cette approche, même si elle est rendue plus difficile par le coup d'état avorté au Mali et la révolte des Touaregs, est sans doute la meilleure méthode pour essayer de prévenir et de réduire les risques de terrorisme au Sahel mais aussi dans la Corne de l'Afrique, au Yémen et au Pakistan.

## 3. Le Pakistan

**35.** Le Pakistan est sans doute un des pays les plus dangereux du monde, au vu du nombre de morts civils, militaires, policiers, voire terroristes par an. Il est confronté à une radicalisation massive, parce que la plupart de ses dirigeants, ces dernières années, ont joué la carte de l'islamisation pour sécuriser leur pouvoir. Avec une ambiguïté de l'appareil sécuritaire, une multitude de groupes, liés aux talibans afghans et pakistanais mais aussi à la lutte contre l'Inde se sont développés. Il y a donc un besoin incontestable de s'engager vis-à-vis du Pakistan, mais jusqu'ici l'Union n'avait que des relations commerciales avec ce pays. Un premier projet de coopération, d'un montant de quinze millions d'euros, a été développé, avec comme objectif principal de donner à la police pakistanaise les moyens de collecter de manière convenable des preuves et à la justice d'obtenir la condamnation de terroristes. En effet, dans ce pays où il y a des dizaines de milliers de morts du fait de terrorisme par an, il n'y a aucune condamnation pour terrorisme, ce qui démontre qu'il y a un véritable problème.

## V. LES PRINCIPAUX DEFIS AUQUEL L'UNION EUROPEENNE DOIT FAIRE FACE

**36.** L'Union européenne doit faire face à six défis principaux.

### 1. La coordination

**37.** Cette coordination doit avoir lieu d'abord avec les Etats : comme déjà indiqué, près de 95% des compétences en matière de sécurité intérieure relèvent des Etats. Il est donc indispensable que l'Union soit à l'écoute des Etats membres et de leurs besoins. Il faut aussi rechercher en quoi elle peut apporter une plus-value, surtout vis-à-vis des sept ou huit Etats membres qui ont une véritable expertise et un intérêt marqué pour des questions de terrorisme.

Entre le service européen d'action extérieure et la Commission ensuite, ce qui n'est pas facile car on assiste malheureusement à une sorte de guerre de territoire. Le service européen d'action extérieure n'est pas encore en mesure d'assurer la coordination de tous les aspects extérieurs des différentes politiques, alors que c'était le principal objectif de la triple casquette attribuée au haut représentant, également vice-président de la Commission et président du Conseil Affaires étrangères. Enfin, entre la Commission et les différentes agences, Europol, Eurojust, Frontex, qui développent des relations extérieures et signent des accords « dans leur coin ».

### 2. La coopération

**38.** La question est de savoir comment faire pour créer un pont entre un renseignement qui se développe en dehors du cadre institutionnel de l'Union et le besoin de travailler ce renseignement à des fins politiques. Des premières expériences intéressantes ont été menées pour développer des scénarios de risques, d'évaluation du risque en se basant sur le meilleur renseignement possible produit par les Etats membres, mais aussi identifiant les vulnérabilités, notamment en matière de transports aériens et par exemple établir une liste des aéroports dans les pays tiers représentant un vrai risque en matière de transport de cargos et donc prévoir des obligations différentes pour les compagnies aériennes selon le type d'aéroport. De telles expériences sont sans doute appelées à se développer aussi dans plusieurs autres domaines, comme la sécurité des infrastructures critiques...

### 3. La visibilité

**39.** Il est important que l'Union soit plus visible. L'Union et ses Etats membres sont les premiers donateurs dans le monde entier mais pas toujours de la manière la plus visible. Il y a une certaine hésitation, notamment de la direction générale de la Coopération au développement à s'engager sur des petits projets présentés par certains pays, surtout en matière de terrorisme. Ces inquiétudes sont compréhensibles mais elles ont pour conséquence que l'Union accorde surtout son aide massivement à des agences des Nations unies ou au Conseil de l'Europe. Il n'est pas question de critiquer l'action de ces organisations dont le travail est remarquable mais force est de constater que la visibilité n'est alors plus celle de l'Union européenne et de son projet de politique étrangère.

#### **4. Les droits de l'homme**

**40.** L'Union européenne doit être très attentive et très exigeante dans la conduite de ses relations extérieures, de ses financements et de ses engagements politiques, pour essayer de promouvoir à la fois les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme.

Il est bien connu que les législations antiterroristes européennes ont inspiré des pays tiers mais, malheureusement, des pays qui n'ont pas les mêmes exigences en matière de protection des droits de l'homme. Prenons l'exemple de la décision cadre de l'Union européenne sur la définition du terrorisme, dont les forces et les faiblesses ont été abondamment commentées, mais qui se situe dans un contexte général protecteur des droits fondamentaux. Que se passera-t-il si cette même définition est transposée dans certains pays tiers, dans d'autres contextes : le risque existe que cette définition et ces dispositifs soient utilisés par des gouvernements autocratiques contre l'opposition. La même remarque peut être faite à propos du mandat d'arrêt européen.

#### **5. La prévention**

**41.** Il s'agit sans doute du plus grand chantier, à la fois au sein de l'Union européenne et dans les pays tiers. S'il faut absolument éviter tout amalgame entre islam, même radical, et terrorisme, il faut aussi reconnaître qu'il y a malgré tout là un terreau auquel il faut être attentif, de même qu'aux problèmes de développement socio-économique, de bonne gouvernance, de décentralisation. Il faut sans relâche travailler à la justice, à l'éducation, au rôle des femmes, promouvoir les victimes, etc.

#### **6. Le Printemps arabe**

**42.** L'Union européenne est sans doute mal placée pour trop accentuer la dimension sécuritaire des changements induits par le Printemps arabe, puisque, pour être honnête, les dirigeants européens se sont fort appuyés sur des autocrates pour assurer la sécurité de l'Europe. L'Union européenne n'a pas été assez attentive aux exigences démocratiques et, pire, l'Europe n'a rien vu venir. Mais lorsqu'on regarde la réponse de l'Union européenne, avec les deux communications conjointe de Madame Aston et de la Commission, l'accent est mis sur le développement économique, sur la promotion de la société civile, sur les droits de l'homme, sur la gouvernance, sur la migration circulaire, mais il n'y a pratiquement rien sur la sécurité. Rappelons-nous qu'après la chute du mur de Berlin, on a reconstruit des services de renseignements, qui étaient devenus abjects, en leur apportant l'expertise de l'Union, et en construisant des services respectueux des droits de l'homme avec des contrôles parlementaires forts. Il faudrait faire la même chose dans les pays du Printemps arabe, mais encore faut-il que l'Union européenne y soit invitée.

Une autre question très complexe est de savoir comment s'engager avec l'islam politique. L'Union a pendant longtemps fait l'impasse sur les frères musulmans, sur le Hamas, avec lesquels toute négociation était vraiment impossible, puisque ces mouvements sont sur notre liste des organisations terroristes. Mais maintenant, le parti islamiste Ennahda est entré au gouvernement tunisien. Et il en va de même en Egypte avec les frères musulmans.

## CONCLUSION

**43.** En dehors du partenariat transatlantique, l'action externe de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme n'en est qu'à ces tout débuts. Elle a commencé, il y a quatre ou cinq ans, mais elle est sans doute appelée à s'amplifier énormément. Elle est modeste mais elle est ambitieuse. Modeste, parce que, faut-il le rappeler, le centre de gravité en matière d'antiterrorisme reste pour le moment au sein des Etats membres, mais ambitieuse parce que les besoins sont immenses, parce qu'il y va de la sécurité de l'Union mais aussi de la sécurité des pays concernés. Or, sans sécurité, il n'y a pas de développement, comme le montre hélas la crise malienne. Elle doit être ambitieuse enfin parce qu'elle a d'excellents produits à exporter à l'étranger : son approche judiciaire, son approche respectueuse des droits de l'homme ou encore l'expérience de coopération régionale qu'elle a développée dans le cadre de Schengen.