**CDS**

157 CDS 16 F bis

Original : anglais



Assemblée parlementaire de l’OTAN

COMMISSION SUR

LA DIMENSION CIVILE DE LA SÉCURITÉ

amÉliorer les capacitÉs et la coopÉration Euro-Atlantiques

en matiÈre de lutte

CONTRE LE terrorisMe

rapport GÉnÉral

**Joëlle GARRIAUD-MAYLAM(France)**

***Rapporteure générale***

www.nato-pa.int 20 novembre 2016

###### 

###### TABLE DES MATIÈRES

[I. LE DÉFI DU TERRORISME – LES NOUVELLES TENDANCES 1](#_Toc464750046)

[II. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME 4](#_Toc464750047)

[A. LA CONTRIBUTION DE L’OTAN 5](#_Toc464750048)

[B. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME AU NIVEAU DE L’UNION EUROPÉENNE 6](#_Toc464750049)

[C. LES AUTRES CADRES INTERNATIONAUX 9](#_Toc464750050)

[III. VALEURS ET LIBERTÉS VERSUS SÉCURITÉ 11](#_Toc464750051)

[A. RESPECT DE LA VIE PRIVÉE 12](#_Toc464750052)

[B. CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE 13](#_Toc464750053)

[C. LA CRISE DES MIGRANTS/REFUGIÉS ET LE LIEN ENTRE LIBERTÉ ET SÉCURITÉ 15](#_Toc464750054)

[IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 17](#_Toc464750055)

[BIBLIOGRAPHIE 21](#_Toc464750056)

# LE DÉFI DU terrorismE – LES NOUVELLES TENDANCES

1. La menace incarnée par l’organisation terroriste Daech[[1]](#footnote-1) et les groupes qui lui sont rattachés a atteint entre 2015 et 2016 un nouveau degré de gravité. Les terribles attentats de Paris en janvier et en novembre 2015, le « mardi noir » à Bruxelles en mars 2016, l’attentat à Nice le 14 juillet 2016, la série d’attentats à la bombe en Turquie (en particulier celui du 29 juin 2016 à l’aéroport Atatürk d’Istanbul), les nombreuses attaques contre des cibles civiles en Afrique du Nord et dans le Golfe, ainsi que la destruction en vol d’un avion de ligne russe au-dessus du Sinaï, sont la preuve que Daech a des objectifs beaucoup plus vastes que le simple établissement d’un califat au Moyen‑Orient. L’organisation, qui comptait auparavant sur des « loups solitaires » autoradicalisés pour commettre occasionnellement des attentats contre les sociétés occidentales, consacre aujourd’hui beaucoup plus d’efforts à l’entraînement, l’équipement et la coordination de terroristes professionnels qui sont ensuite capables de commettre des attentats sophistiqués à l’étranger. Daech a repris à son compte le programme d’action d’al-Qaïda au niveau mondial, mais en adoptant une organisation pyramidale plus robuste, en investissant internet de manière plus efficace, et en se dotant d’une base financière plus solide. D’après la base de données mondiale sur le terrorisme (*Global Terrorism Database*), le nombre de morts dus au terrorisme était en baisse en Europe occidentale depuis une vingtaine d’années, mais les attentats de 2015-2016 semblent être en train d’inverser cette tendance.
2. Le risque que des groupes affiliés à Daech préparent à l’avenir de nouveaux attentats de grande ampleur doit donc être pris au sérieux. De telles attaques contribueraient à rehausser l’image de Daech en tant que principale organisation terroriste mondiale, et à dissuader de nouveaux pays de venir rejoindre la coalition anti-Daech. *Dabiq*, le magazine en ligne de l’organisation, énonce clairement les priorités stratégiques de cette dernière, en indiquant qu’il est « très important que des attaques aient lieu dans chaque pays faisant partie de l’alliance contre l’État islamique, en particulier les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l’Australie et l’Allemagne » (Barr et Moreng). Le caractère sérieux de ces menaces est confirmé par le directeur d’Europol, Rob Wainwright, qui a déclaré que cette organisation radicale avait mis au point une nouvelle stratégie pour attaquer les grandes villes européennes et que les renseignements recueillis laissaient entendre que Daech « a créé un commandement d’action extérieure formé comme des forces spéciales pour mener des attaques à l’étranger » (Withnall).
3. Les terroristes affiliés à Daech choisissent des cibles associées au mode de vie occidental, notamment des salles de concert, des stades de football, des magasins, des restaurants, des lieux publics où les gens se réunissent pour fêter des événements comme le nouvel an ou la fête nationale (par exemple les feux d’artifice du 14 juillet à Nice), des hôtels, des musées et des transports publics. Selon certaines sources, Daech projetait de commettre une série d’attentats aux États-Unis le 4 juillet 2015. Le projet a été déjoué, mais il aurait pu avoir des effets dévastateurs sur le moral de la nation américaine (Barr et Moreng). L’objectif des membres de Daech est clairement de donner aux citoyens le sentiment qu’ils ne sont plus en sécurité dans leurs activités quotidiennes. Selon des experts comme Gilles Kepel ou le juge Marc Trévidic, l’organisation essaie de déclencher une guerre civile en Europe en exacerbant les tensions entre les musulmans et les non-musulmans et, ce faisant, en encourageant d’autres musulmans d’Europe à rejoindre ce qu’elle appelle le djihad.
4. Des attaques ont également été perpétrées dans des lieux inédits, comme par exemple, en France, une prison (deux gardiens de prison ont été violemment agressés à la prison d’Osny en septembre 2016), une église (Saint-Étienne-du-Rouvray) et une maison particulière (Magnanville), le but étant de créer chez différentes catégories de personnes (y compris des policiers) le sentiment d’être en insécurité dans leur environnement familier. Une autre nouvelle tendance est le recrutement croissant de femmes pour commettre des actes terroristes : c’est le cas par exemple de l’attentat manqué à la voiture piégée de septembre 2016 à proximité de la cathédrale Notre Dame à Paris, qui aurait été planifié par trois femmes. Un grand nombre des femmes terroristes sont mineures.
5. Le sentiment d’insécurité s’est, de fait, accru dans les sociétés démocratiques. À titre d’exemple, à Paris et à Bruxelles, les célébrations du nouvel an à la fin 2015 ont eu lieu sans les traditionnels feux d’artifice, et plus de 8 000 Juifs ont quitté la France pour Israël en 2015. Cela dit, les terroristes n’ont pas réussi à entamer la détermination de la communauté euro-atlantique à lancer des actions plus énergiques contre Daech. Suite à l’appel lancé par la France aux autres pays européens, le parlement allemand a voté le déploiement d’un appui militaire (des avions de reconnaissance *Tornado*, une frégate et 1 200 hommes) à la coalition luttant contre les extrémistes en Syrie. Au même moment, des avions de combat britanniques ont effectué leurs premières frappes aériennes sur des cibles de Daech en Syrie. De son côté, la Turquie a intensifié son aide en matière d’entraînement militaire aux troupes iraquiennes postées près de Mossoul et a, en août 2016, envoyé ses forces armées pour lutter contre des groupes radicaux dans le nord de la Syrie (BBC).
6. Il convient de noter que les actes terroristes commis par des « loups solitaires » n’ont pas disparu, et qu’ils ont en fait atteint en 2016 des degrés inédits de sauvagerie. Si les « loups solitaires » prêtent souvent allégeance à Daech, leurs véritables motivations ne sont pas toujours claires. Le sympathisant autoproclamé de Daech, Omar Mateen – un Américain d’origine afghane qui a abattu 49 personnes dans une discothèque fréquentée par des homosexuels dans la ville d’Orlando, aux États-Unis –, a peut-être été motivé par sa haine des homosexuels. En ce qui concerne Mohamed Lahouaiej Bouhlel – un ressortissant d’origine tunisienne ayant tué 84 personnes en France en fonçant au volant d’un camion dans la foule rassemblée à Nice à l’occasion de la fête nationale –, l’individu n’était apparemment pas connu des services de renseignement et n’aurait jamais été proche de l’islam radical. Daech l’a toutefois, deux jours après l’attentat, présenté comme un « soldat » de l’organisation. L’utilisation de véhicules civils était préconisée dès 2010 dans le magazine extrémiste *Inspire*. S’agissant de la série d’attaques de faible ampleur commises dans le sud de l’Allemagne en mai et juillet 2016, elles étaient, semble-t-il, liées aux problèmes personnels/psychologiques de leurs auteurs, et non à un soutien affiché à la cause de Daech. De toute évidence, le nom de Daech est devenu un mot de ralliement utilisé par toutes sortes d’individus pour donner une justification plus « noble » à leurs actes destructeurs. Certains de ces individus n’ont même pas de profondes convictions idéologiques ou religieuses (Fisher).
7. Les terroristes commencent à changer de mode opératoire et utilisent de plus en plus une combinaison d’armes à feu et d’explosifs (et plus seulement des explosifs). Ce changement est en partie une adaptation aux mesures de précaution qui ont été prises et qui compliquent la fabrication et l’utilisation de bombes, notamment les contrôles de sécurité sur les véhicules pénétrant dans les enceintes des ambassades ou des hôtels, ainsi que les modifications de la composition des engrais vendus dans le commerce, afin qu’ils soient plus difficiles à transformer en explosifs. De même, la surveillance des individus tentant de faire l’acquisition d’un explosif artisanal contenant du triperoxyde de triacétone (TATP) a été renforcée (les composants de ce type d’explosif, ainsi que d’autres, sont toujours disponibles dans le commerce, mais leur achat en grande quantité attire désormais l’attention). D’un autre côté, les fusils d’assaut deviennent plus faciles à obtenir, en particulier au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, région où les armes abondent. Les terroristes ayant commis les attentats de Bruxelles auraient utilisé du TATP, mais deux Kalachnikov ont également été retrouvées dans un salon de l’aéroport. Les terroristes de l’aéroport d’Istanbul ont également utilisé à la fois des explosifs et des armes à feu. De nouveaux types d’explosifs sont par ailleurs fabriqués : des bombes dissimulées dans des cartouches d’encre ont par exemple été introduites en 2010 dans un avion effectuant la liaison entre le Yémen et Chicago. En France, la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) craint que dans un proche avenir, un nombre croissant d’attentats à l’explosif ne soient commis sur le sol français par des terroristes affiliés à Daech, et que les réseaux terroristes ne fassent appel à des spécialistes très qualifiés, capables de mettre au point des explosifs innovants, sans métal et non détectables par les systèmes de sécurité actuels des aéroports.
8. Une autre différence entre les combattants de Daech et les terroristes plus traditionnels est qu’ils sont moins enclins à prendre des otages et sont nettement plus disposés à accepter la probabilité d’être tués pendant ou après l’attaque (*The Economist*, 2015). Ces changements de tactique posent des défis considérables aux unités de lutte contre le terrorisme. Les stratégies antiterroristes doivent en réalité être conçues non seulement pour déjouer des attentats de grande ampleur commis par des terroristes bien entraînés et bien équipés, mais aussi pour prévenir des actes de moindre ampleur visant des cibles plus ou moins aléatoires et ressemblant davantage à une « tuerie dans un cinéma » qu’à une opération d’une grande technicité (Mazzetti et al.).
9. Grâce au phénomène des « combattants étrangers », les chefs des groupes terroristes comptent aujourd’hui de nombreux effectifs. Selon le Centre international d’étude de la radicalisation et de la violence politique (ICSR), Daech a attiré un nombre de combattants étrangers jamais atteint depuis l’Afghanistan dans les années 80. D’après les estimations les plus récentes, le nombre total de recrues provenant de l’étranger se situe aux alentours de 30 000, dont 4 000 environ venant des pays occidentaux. Pour la Belgique uniquement, quelque 470 citoyens seraient partis combattre au Moyen-Orient ; parmi eux, plus d’une centaine sont rentrés et sont soit en prison (près d’un tiers), soit placés sous surveillance. Parmi les auteurs des attentats commis en Europe, quelques-uns étaient rentrés du Moyen-Orient en se faisant passer pour des réfugiés. Si la guerre civile en Syrie perd de son intensité initiale, la question du retour des combattants étrangers deviendra extrêmement préoccupante.
10. Le terrorisme lié à Daech et à al-Qaïda est alimenté par une manne financière que la communauté internationale n’a jusqu’ici pas réussi à compromettre de manière significative. Lors de la récente visite de cette commission en Arabie saoudite, les délégués de l’AP-OTAN ont appris que ce pays avait adopté les règles financières les plus strictes et les plus efficaces de la région, rendant ainsi le financement du terrorisme extrêmement difficile depuis l’Arabie saoudite. Mis à part les ressources financières que Daech parvient à prélever sur les territoires placés sous son contrôle, les groupes terroristes sont toutefois soutenus financièrement par des particuliers et des « œuvres de charité » au Moyen-Orient. Selon un rapport du Département d’État des États-Unis daté de juin 2015, « la circulation illicite d’importantes sommes en espèces et les transferts de fonds opérés par des donateurs individuels et des associations caritatives basées en Arabie saoudite sont vraisemblablement une importante source de financement des groupes extrémistes et terroristes depuis 25 ans ». Le fait que Daech ne dépende pas pour son financement de tel ou tel État lui permet d’avoir un programme d’action mondial – et pas uniquement régional (Peek).
11. Les réactions de la communauté euro-atlantique aux dernières manifestations de la menace ont été variées. La tendance générale a été d’attribuer des pouvoirs supplémentaires aux services chargés de l’application de la loi, de renforcer les contrôles aux frontières, d’intensifier la surveillance électronique et de resserrer l’appui et l’action militaires dans les pays d’Afrique et d’Asie concernés. Les États-Unis considèrent les opérations « cinétiques » menées par les forces spéciales et les frappes de drones à l’étranger, comme un élément primordial de leur stratégie de lutte contre le terrorisme. La France est l’un des principaux pays européens à déployer des forces dans le cadre d’opérations antiterroristes à l’étranger. Suite aux attentats de Paris, le pays a également déployé 10 000 hommes supplémentaires pour surveiller les sites importants et les bâtiments officiels. Au lendemain de l’attentat du 14 juillet, les parlementaires français ont voté la prolongation de l’état d’urgence de six mois. En 2017, 60 millions d’euros supplémentaires seront affectés à la protection des bâtiments français à l’étranger (ambassades, écoles et centres culturels). La France a également renforcé ses moyens de prévention afin de repérer des terroristes potentiels (y compris des femmes et des adolescents) avant qu’ils ne passent à l’acte. À la fin du mois d’août 2016, le gouvernement allemand a proposé un large éventail de mesures pour améliorer la sécurité et lutter contre le terrorisme, dont la plupart devrait être approuvées par le parlement. Ces mesures concernent notamment le recrutement de policiers supplémentaires, l’augmentation de l’échange de renseignements avec les pays européens, la surveillance resserrée d’internet et le contrôle plus approfondi des migrants (Smale). Globalement, Berlin prévoit d’accroître son budget de la sécurité intérieure de 2 milliards d’euros entre 2017 et 2020, et de déployer 3 000 policiers supplémentaires (*The* *Economist*, 2016). De son côté, la Belgique a dédié une enveloppe de 500 millions d’euros pour multiplier les patrouilles, renforcer les frontières et arrêter les combattants rentrant de l’étranger (Alderman). Elle a en outre annoncé récemment que ses centrales nucléaires seraient bientôt dotées de leur propre équipe de réaction rapide, spécialement formée pour faire face à un acte terroriste (Belga, 2016).
12. Plus que tout, les récents attentats ont mis en évidence d’énormes lacunes dans la coopération européenne en matière de sécurité et de renseignement. Alors que les activités terroristes touchent clairement tous les pays (il a, par exemple, été confirmé que les attentats de Paris et de Bruxelles avaient été coordonnés et qu’une autre attaque devait être lancée simultanément à Amsterdam) et que les frontières intérieures de l’Europe ont pratiquement disparu, les institutions chargées de la sécurité continuent de fonctionner principalement en vase clos, avec peu de coordination et d’échange d’informations avec les autres pays. Ainsi, Abdelhamid Abaaoud, le chef opérationnel présumé des attentats commis à Paris en novembre 2015, était connu des services de police belges en raison de ses liens avec la cellule terroriste de Verviers, en Belgique. Après avoir combattu en Syrie, Abdelhamid Abaaoud est rentré en Europe, mais aucun pays de l’UE n’a signalé son entrée sur son territoire. Son complice, Salah Abdeslam – qui avait fui Paris et avait échappé à la police jusqu’à son arrestation à Bruxelles en mars 2016 – avait été intercepté par la police à la frontière avec la Belgique quelques heures après les attentats, mais avait été autorisé à poursuivre sa route (Simcox). Le président turc, Recep Tayyip Erdogan, a déclaré que Ibrahim El-Bakraoui, l’un des auteurs des attentats de Bruxelles, avait été expulsé de Turquie et que les autorités belges et néerlandaises en avaient été informées. Malgré cela, rien n’a été fait pour l’arrêter.
13. Le présent rapport examine les problèmes de la coopération euro-atlantique en matière de lutte contre le terrorisme. Si l’accent y est mis sur la menace que constituent Daech, al‑Qaïda et ceux qui s’en réclament, il convient de noter que les pays de l’OTAN ont également constaté une augmentation de la violence de la part d’autres organisations terroristes, comme le PKK. Ce dernier continue de cibler, en Turquie, les civils et le personnel de sécurité, principalement en commettant des attentats-suicides.

# la coopÉration Internationale en matiÈre de lutte contre le terrorisme

1. La coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme existe dans la zone euro‑atlantique, et les exemples de réussite ne manquent pas. Pour autant, les instances dirigeantes conviennent que le niveau actuel de coopération n’est pas satisfaisant et doit être renforcé. Après les attentats de Paris, le gouvernement français a lancé un appel aux autres pays européens en les exhortant à accroître les échanges d’informations entre les services de police et les autorités judiciaires, à lutter plus énergiquement contre le trafic d’armes et le financement du terrorisme, et à renforcer les contrôles aux frontières, tant au sein qu’à l’extérieur de l’espace Schengen. Cet appel a été largement entendu par l’ensemble de la communauté euro-atlantique, en particulier au lendemain des attentats de Bruxelles. Des initiatives pour renforcer la coopération bilatérale ont également été annoncées : les dirigeants belges et français, en particulier, ont fait part de leur volonté d’approfondir la coopération en matière de renseignement afin de pouvoir repérer et démanteler les réseaux terroristes transfrontaliers. Cependant, ces réseaux opérant généralement sur les territoires de plusieurs pays, le format bilatéral de la coopération antiterroriste doit être élargi à une dimension plurinationale.

## la contribution de l’OTAN

1. Depuis le début des années 2000, l’OTAN a sensiblement amélioré son rôle de plateforme d’échange d’informations en matière de lutte contre le terrorisme. En 2003, une Unité du renseignement sur la menace terroriste (TTIU) a été créée ; composée de représentants des agences de renseignement civiles et militaires, elle avait pour mission de réaliser des évaluations sur les défis, les risques et les menaces terroristes auxquels sont confrontés l’Alliance et ses pays membres. Pour ce faire, la TTIU avait mis au point un mécanisme efficace de liaison avec les services de renseignement alliés. Des unités spéciales ont également été créées au siège de l’OTAN à Bruxelles et à son quartier général à Mons, dans le but d’échanger une partie des informations sur le terrorisme avec les pays partenaires. Suite à une réforme menée en 2010‑2011, les capacités de l’OTAN en matière de lutte contre le terrorisme ont été renforcées, avec la création d’une Unité du renseignement qui a repris les fonctions de la TTIU. Le dispositif actuel a permis de renforcer la coopération entre les volets civil et militaire du renseignement à l’OTAN, tout en préservant les mécanismes conçus par le passé pour coopérer avec les pays partenaires. Lors du sommet de l’OTAN à Varsovie, les Alliés ont décidé de créer une nouvelle division civilo‑militaire Renseignement et sécurité. Cette division, qui pourrait être installée en Pologne, devrait permettre d’améliorer l’exploitation du renseignement fourni par les Alliés. À Varsovie, les dirigeants des membres de l’Alliance ont également fait part de leur intention d’apporter de l’aide à leurs partenaires de la région du Moyen-Orient et de l’Afrique du Nord (MOAN), notamment en dispensant une formation à plus de soldats iraquiens en Jordanie et en Iraq.
2. Il convient de noter toutefois que l’OTAN collecte elle-même peu de renseignement – si ce n’est pendant la durée des opérations, de même que par l’intermédiaire de capacités telles que la flotte d’aéronefs AWACS[[2]](#footnote-2) et la Capacité alliée de surveillance terrestre, nouvellement créée. L’Alliance est en fait tributaire des informations que les États membres décident de fournir et de mettre à la disposition des autres Alliés. Il n’existe aucun mécanisme pour obliger un État membre à partager des informations sensibles. Si l’OTAN sert de plateforme à la coopération, les pays sont libres de décider dans quelle mesure ils souhaitent l’utiliser. Il semble d’ailleurs que cette plateforme n’est pas utilisée au maximum de ses capacités : les pays sont souvent réticents à divulguer des informations sensibles lorsqu’ils craignent d’éventuelles fuites. En fin de compte, l’efficacité du partage de renseignements au sein de l’OTAN pour les besoins de la lutte contre le terrorisme se résume à la question fondamentale de la confiance entre Alliés et celle-ci ne pourra pas se régler du jour au lendemain.
3. L’échange d’informations mis à part, l’OTAN contribue à la lutte contre le terrorisme de nombreuses autres manières. Grâce à son programme pour la science au service de la paix et de la sécurité (SPS), son programme de travail pour la défense contre le terrorisme, ainsi que son organisation pour la recherche et la technologie, l’OTAN contribue à l’utilisation des technologies existantes pour répondre aux besoins asymétriques, ainsi qu’au développement de nouvelles technologies de pointe pour protéger les soldats et les civils contre les attaques terroristes ; elle investit en outre dans des capacités comme les capteurs pour détecter des kamikazes dans les lieux publics. Les pays partenaires de l’Alliance participent à certains de ces programmes, notamment dans le cadre du SPS. L’OTAN s’est également dotée de compétences en matière de protection des infrastructures essentielles et autres cibles vulnérables. Elle a en outre conduit un certain nombre de projets (notamment dans les Balkans et en Afrique du Nord) visant à empêcher que les armes et les munitions inutilisées ne tombent entre les mains de terroristes. L’Alliance avait également lancé en 2001, l’opération maritime *Active Endeavour*, dont la mission était clairement de prévenir, détecter et, si nécessaire, éliminer les menaces terroristes en mer Méditerranée. Le mandat et la portée de l’opération ont évolué vers une mission de sécurité maritime plus générale, menée désormais hors du cadre de l’article 5 et baptisée *Sea Guardian*. Le Centre d’excellence de l’OTAN pour la défense contre le terrorisme, installé à Ankara (Turquie), sert à la fois de lieu de réunion et de catalyseur pour le dialogue et le débat international sur la lutte contre le terrorisme. Les équipes de soutien consultatif de l’Alliance peuvent apporter de l’aide aux pays ayant subi des attaques terroristes, y compris les attaques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Quant à ses équipes de réaction rapide, elles peuvent être déployées pour aider les pays membres dans le cas d’une cyberattaque ayant un impact national.
4. Les hauts responsables de l’OTAN ont toutefois souligné que cette dernière n’envisageait pas de jouer un rôle de premier plan pour ce qui est la lutte contre le terrorisme. Cela dit, elle dispose d’atouts et de compétences particuliers qui peuvent contribuer aux efforts déployés par les Nations unies, l’Union européenne et d’autres instances internationales.

## La lutte contre le terrorisme au niveau de l’UNION EUROPÉENNE

1. Après les attentats perpétrés aux États-Unis en 2001, les membres de l’Alliance ont invoqué l’article 5 du Traité de Washington. En revanche, au lendemain des attentats de novembre 2015 à Paris, le président Hollande s’est référé à l’article 42.7 du Traité de l’Union européenne. Cet article prévoit une clause d’assistance mutuelle « au cas où un État membre serait l’objet d’une agression armée sur son territoire ». Bien que l’on ne sache pas très bien ce qu’elle implique dans la pratique, la référence à cet article montre que pour certains pays occidentaux au moins, l’UE semble être le meilleur forum pour traiter la menace terroriste.
2. La coopération européenne au service de la lutte contre le terrorisme remonte aux années 1970, lorsque les fonctionnaires des ministères de la Justice et de l’Intérieur ont commencé à travailler ensemble, instituant ainsi ce que l’on a appelé le troisième pilier de l’UE. Néanmoins, ce n’est qu’après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis et ceux de Londres et de Madrid au milieu des années 2000 que l’UE a commencé à jouer un rôle plus concret dans la lutte contre le terrorisme. Une série de mesures ont été prises, parmi lesquelles l’introduction d’une définition commune du terrorisme, l’adoption de la stratégie de lutte contre le terrorisme, la mise en place du mandat d’arrêt européen, l’adoption d’un « paquet anti-blanchiment de capitaux » et la conclusion d’un accord avec les États-Unis portant sur un programme de surveillance du financement du terrorisme (TFTP).
3. S’agissant des échanges d’informations ayant trait à la lutte contre le terrorisme, l’UE a mis en place une impressionnante série de plateformes et d’institutions, parmi lesquelles : le système d’information Schengen de deuxième génération (SIS II), qui est la plus grande plateforme d’échange de données en temps réel entre les unités de contrôle aux frontières, les services chargés de l’application de la loi et les autorités judiciaires des États membres ; la décision Prüm, qui définit les conditions dans lesquelles les États membres de l’UE s’engagent à fournir mutuellement un accès automatisé à leurs profils ADN et données dactyloscopiques ; enfin, le Système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), qui permet aux instances judiciaires d’un pays de recevoir des informations sur les anciennes condamnations pénales infligées à un individu dans les autres pays de l’UE. L’Union européenne a également créé le poste de coordinateur pour la lutte contre le terrorisme, dont la mission consiste non seulement à soumettre des recommandations de politique générale au Conseil, mais aussi à améliorer la communication entre l’UE et les pays tiers. L’UE a également créé les organisations suivantes : Europol, qui travaille en étroite collaboration avec les services chargés de l’application de la loi des pays membres pour échanger des renseignements permettant de repérer les réseaux criminels et terroristes en Europe ; Eurojust, dont le rôle est d’améliorer la coopération entre les enquêteurs et les instances judiciaires des pays membres ; Frontex, qui a pour tâche de renforcer et de faciliter la coopération entre les services nationaux de contrôle des frontières.
4. Cela dit, malgré l’apparente multitude de mécanismes de coopération mis en place par l’UE pour lutter contre le terrorisme, l’efficacité réelle de ces instruments a été mise en doute. Les déplacements effectués par les auteurs des attentats de Paris entre les pays européens et la Syrie ont montré qu’il existait des failles dans le système d’échange d’informations de l’UE. Les outils communautaires existent, mais ils sont souvent dotés de ressources insuffisantes et sous-utilisées. Ainsi, le pourcentage de citoyens européens contrôlés par rapport à la base de données SIS II reste peu élevé (entre 1,5 et 17 % en novembre 2015). Par ailleurs, la décision Prüm était censée entrer en vigueur en août 2011 ; or, en novembre 2015, plusieurs États membres n’avaient pas encore mis en œuvre les dispositions relatives aux échanges de profils ADN, de fichiers dactyloscopiques et de données d’immatriculation des véhicules.
5. Fin 2015, les États membres de l’UE ainsi que des pays tiers avaient enregistré dans la base de données d’Europol les noms de 1 527 combattants terroristes étrangers, un nombre clairement inférieur au nombre total estimé de combattants étrangers originaires de pays membres de l’UE. Europol a reconnu jusqu’ici ne pas être encore en mesure de fournir une analyse complète et précise de tous les cas de combattants étrangers opérationnels à travers l’UE car à ce jour, 50% des données disponibles ont été fournies par cinq États membres et un pays tiers.
6. De manière générale, Europol reconnaît que le potentiel d’utilisation de ses capacités de gestion des informations en matière de la lutte contre le terrorisme n’a pas encore été exploité totalement ni de façon appropriée par tous les États membres de l’UE (par opposition au bilan positif enregistré en matière de criminalité organisée). Les représentants d’Europol déplorent que les informations dont disposent les autorités nationales de lutte contre le terrorisme ne soient pas partagées de manière adéquate (en termes qualitatifs et quantitatifs) avec Europol ou par son intermédiaire. Cela ne permet pas à tous les acteurs de la lutte contre le terrorisme d’avoir une vision précise de la situation. Il convient, dès lors, d’améliorer les vérifications croisées entre les diverses bases de données communautaires. L’échange de renseignements avec Europol est, de facto, un acte volontaire. Les difficultés rencontrées pour partager des informations en matière de terrorisme tiennent également au fait que dans certains pays, la lutte contre le terrorisme est du ressort de la police, alors que dans d’autres, elle relève des services de renseignement, qui ont des méthodes de traitement de l’information différentes (Bureš).
7. Au lendemain des attentats de Paris, l’UE a décidé de prendre de nouvelles mesures de lutte contre le terrorisme. Lors d’une réunion convoquée en urgence à Bruxelles en novembre 2015, les ministres de l’Intérieur de l’UE ont appelé à ce qu’une disposition soit prise pour que l’identité de tous les citoyens européens qui entrent dans l’espace Schengen et en sortent soit systématiquement contrôlée par rapport à une base de données communautaire. En janvier 2016, la Commission européenne a proposé de mettre à niveau l’ECRIS afin que les autorités nationales aient plus facilement accès aux informations relatives aux condamnations pénales des ressortissants de pays tiers. Lors d’une réunion du Conseil « Justice et affaires intérieures » en juin 2016, les ministres européens ont approuvé une feuille de route visant à « renforcer l'échange d'informations et la gestion de l'information, y compris des solutions d'interopérabilité, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ». La Commission a donc commencé à travailler sur une proposition législative plus précise.
8. L’UE a également créé deux nouvelles institutions placées sous l’autorité d’Europol, le Centre européen de la lutte contre le terrorisme (ECTC) et l’Unité de l'UE chargée du signalement des contenus sur Internet (IRU). L’ECTC devrait servir de plateforme d’échange de renseignements et de gestion opérationnelle, et s’intéresser aux questions suivantes : les combattants terroristes étrangers, le trafic d’armes, le renforcement des contrôles aux frontières et le financement du terrorisme. L’un des instruments de l’ECTC est précisément l’IRU, dont la mission est de contrecarrer la propagande en ligne des terroristes. Les représentants d’Europol indiquent cependant que les membres de l’UE devraient fournir plus d’effectifs à l’ECTC, et que l’IRU devrait être dotée d’un financement plus important.
9. La question du dossier passager (PNR) de l’UE est revenue une fois de plus sur la table après des années de débat relatif à l’équilibre entre la protection de la vie privée des individus et la protection de la population contre le terrorisme. Selon la nouvelle directive sur le PNR, adoptée en avril 2016, les compagnies aériennes ont pour obligation de communiquer aux pays de l’UE les données fournies par les passagers et celles recueillies lors des procédures de réservation et d’enregistrement pour des vols réguliers ou charter. Les fichiers seraient utilisés par la police et les autres services chargés de l’application de la loi pour contrôler les passagers avant leur départ, et ainsi identifier d’éventuels terroristes présumés et suivre leurs déplacements. Cela permettrait de combler les lacunes du système SIS II qui, contrairement à l’analyse des données PNR, ne permet pas d’identifier les voyageurs à haut risque encore inconnus des services chargés de l’application de la loi. L’UE a déjà conclu des accords d’échange de données sur les passagers des compagnies aériennes avec les États-Unis et l’Australie – et est en cours de négociation d’un accord avec le Canada –, dans le but de pouvoir identifier et arrêter des combattants terroristes.
10. La Commission européenne a en outre proposé une série de mesures pour sécuriser les frontières communautaires. Outre les ressortissants de pays tiers, les citoyens des pays de l’UE seraient soumis à des contrôles systématiques, dont la vérification de leurs données biométriques par rapport à certaines bases de données. Cette proposition doit encore être approuvée par les gouvernements réunis au sein du Conseil et du Parlement européens. Avec l’agence Frontex, l’Europe dispose déjà d’un cadre pour coordonner la gestion des frontières. Les mesures proposées renforceraient les capacités de cette agence en la dotant d’un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes.
11. La surveillance des opérations financières peut en outre jouer un rôle fondamental dans la détection des réseaux terroristes, car les terroristes ont besoin d’argent pour se déplacer, s’entraîner et s’équiper. Outre le programme TFTP entre l’UE et les États-Unis, (qui permet aux membres de l’UE de solliciter une recherche d’informations financières lorsqu’il existe des soupçons raisonnables d’activité terroriste), un nouvel ensemble de mesures contre le blanchiment de capitaux a été adopté par l’UE en mai 2015. Ce dispositif devrait aider à lutter contre le financement du terrorisme : 1) en renforçant la coopération entre les unités de renseignement financier des différents pays, de manière à repérer et suivre les transferts de fonds suspects et à faciliter les échanges d’informations ; 2) en instaurant une politique européenne coordonnée à l’égard des pays tiers qui ne disposent pas de mécanismes efficaces pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; enfin 3) en assurant une parfaite traçabilité des transferts de fonds au sein – mais aussi à destination et en provenance – de l’UE. D’autres pistes d’action sont en train d’être étudiées, notamment le gel des avoirs des présumés extrémistes, la restriction du commerce illicite de biens culturels vendus et utilisés par les terroristes, et enfin l’application de règles strictes concernant l’utilisation des cartes de paiement prépayées.
12. Les événements atroces survenus à Paris ont montré que les réseaux terroristes se procurent des armes et des explosifs sur le marché noir par l’intermédiaire de réseaux criminels organisés. À cet égard, l’UE a récemment adopté un plan d’action pour mieux cibler le trafic illicite d’armes à feu et d’explosifs dans ses pays membres. Des mesures complémentaires adoptées en novembre 2015 ont pour but de rendre l’acquisition d’armes à feu plus difficile et d’améliorer le suivi des armes détenues légalement. Une nouvelle disposition renforce les contrôles des transferts d’armes à feu entre les pays de l’UE et introduit des normes de base pour mettre hors service des armes comme les Kalachnikov. Le plan d’action prévoit par ailleurs l’amélioration de la coopération avec les pays non membres de l’UE, en particulier dans les Balkans occidentaux. D’autre part, l’UE examine actuellement des amendements à une directive concernant le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes. L’objectif est de remédier à certaines lacunes législatives mises en évidence au lendemain des derniers attentats terroristes commis en Europe. Les amendements concernent, entre autres, la traçabilité des armes à feu et l’échange d’informations pertinentes entre les États membres de l’UE.
13. L’UE s’attaque par ailleurs à la radicalisation en visant ses causes profondes. Elle a ainsi créé en 2011 le réseau de sensibilisation à la radicalisation (RSR), qui permet de faciliter les échanges de compétences et de bonnes pratiques entre les travailleurs sociaux, les autorités locales et autres acteurs en contact direct avec la population, dans le but de prévenir la radicalisation violente. Pour consolider l’action de ce réseau, la Commission a mis en place en octobre 2015 un Centre d’excellence RSR, qui inclut également des partenaires non-membres de l’UE.
14. Consciente des défis posés par les nouvelles technologies, la Commission a également lancé un « Forum de l’UE sur l’internet » qui, réunissant les gouvernements et les responsables des entreprises de haute technologie, s’emploie à mettre en place les meilleurs outils possibles pour lutter contre la propagande terroriste en ligne. En 2015, l’UE a créé l’équipe de conseil en communication stratégique sur la Syrie (SSCAT), dont le but est d’échanger des bonnes pratiques dans le domaine de la communication – aux niveaux local et national – afin de prévenir et combattre la radicalisation, ainsi que de dissuader les citoyens européens de se rendre en Syrie ou dans d’autres zones de conflit. Les retours d’information des États membres de l’UE concernant cette initiative ont été positifs (EP). Enfin, la Commission européenne a annoncé ces derniers mois une série de nouvelles mesures visant à aider les États membres à prévenir la radicalisation violente conduisant au terrorisme. Ces mesures consistent notamment à fournir des fonds supplémentaires pour financer la lutte contre la radicalisation dans les prisons, à mettre au point une boîte à outils permettant de mieux détecter la radicalisation violente chez les jeunes, et à améliorer/étendre les réseaux d’étude sur la radicalisation.

## Les autres CADRES internationaUX

1. Les Nations unies ont mis au point 14 conventions ainsi que d’autres actes et instruments juridiques ayant trait à la lutte contre le terrorisme. L’une des initiatives notables prises par l’ONU ces dernières années a été l’adoption en septembre 2014 de la résolution 2178 du Conseil de sécurité sur les combattants terroristes étrangers. Ce texte exhorte tous les États membres des Nations unies à renforcer la sécurité aux frontières, à contrôler – voire arrêter – les combattants lorsqu’ils voyagent vers des zones de conflit ou en reviennent, et à criminaliser le fait de faciliter (y compris par le recrutement) les déplacements des individus afin qu’ils participent à des activités terroristes. La résolution 2178 désigne Interpol comme la plateforme mondiale « d’échanges d’informations aux services chargés de l’application de la loi » pour interdire les déplacements des combattants étrangers. Ces échanges d’informations ont lieu notamment grâce au réseau de communication sécurisé d’Interpol disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, aux bases de données mondiales de l’organisation, et à son système de notices internationales. La base de données d’Interpol sur les combattants terroristes étrangers contient actuellement les profils de quelque 6 000 individus signalés par plus de 50 pays. Parmi les succès rencontrés par cette organisation, on citera le cas de trois individus recherchés en Espagne pour des faits liés au terrorisme, qui ont été arrêtés en décembre 2014 en Bulgarie, à la frontière avec la Turquie, quelques heures seulement après la diffusion d’une alerte par Interpol. Les intéressés s’apprêtaient vraisemblablement à rejoindre les insurgés en Syrie.
2. La résolution 2253, adoptée en décembre 2015 par le Conseil de sécurité, vise à mettre un terme au financement du terrorisme. Ce texte insiste sur l’obligation pour les États membres de s’assurer que leurs citoyens ou d’autres personnes vivant sur leur territoire ne fournissent pas de financements à Daech ou à tout autre acteur qui y est associé. La résolution prévoit en outre des mesures spécifiques comme le gel des avoirs, l’interdiction de voyager, un embargo sur les armes et l’interdiction de la vente de pétrole à Daech, que ce soit directement ou indirectement.
3. En janvier 2016, le secrétaire général des Nations unies a lancé un Plan d’action pour la prévention de l’extrémisme violent, qui appelle les États à mettre davantage l’accent sur la prévention et l’analyse des conditions sous-jacente qui conduisent des individus à se radicaliser et à adhérer à des groupes extrémistes violents. Les récents attentats terroristes ont été pris en compte pour la mise à jour régulière (tous les deux ans) de la Stratégie antiterroriste mondiale de l’ONU, qui date de 2006. En mai 2016, le Conseil de sécurité des Nations unies a chargé le Comité contre le terrorisme de concevoir un cadre international global qui permettrait de lutter efficacement contre la propagande terroriste.
4. Quant aux outils, les Nations unies ont mis en place, en 2005, une Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme (CTITF). À cette équipe s’ajoute le Centre des Nations unies pour la lutte contre le terrorisme (UNCCT), qui regroupe un large éventail d’entités et fournit des observateurs issus des principales agences de l’ONU et des groupes de travail consacrés à des questions clés. La CTITF travaille également en collaboration avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l’Office des Nations unies contre la drogue et le crime, ainsi que d’autres organisations pour lutter contre le financement du terrorisme.
5. Cela dit, la mise en œuvre des résolutions pertinentes de l’ONU et l’utilisation de ses plateformes de coopération pour la lutte contre le terrorisme demeurent inégales. Le Conseil de sécurité s’inquiète du manque d’application des résolutions relatives aux sanctions contre al‑Qaïda, les talibans et Daech, ainsi que de la résolution 2199 sur les mesures visant à tarir le financement du terrorisme, principalement à cause d’un retour insuffisant d’informations de la part des États membres.
6. Compte tenu des lacunes du système onusien, de nouvelles initiatives ont vu le jour au niveau mondial pour relancer la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme. Ainsi, le Forum mondial contre le terrorisme (GCTF), mis sur pied par la Turquie et les États‑Unis en 2011 et regroupant 29 pays plus l’UE, joue un rôle très important dans la lutte contre le terrorisme. Ce cadre de discussion informel, auquel participent des dirigeants politiques et des fonctionnaires, met l’accent sur les résultats concrets et relègue au second plan les questions plus générales comme la définition de l’extrémisme. Les six groupes de travail du GCTF essaient de repérer les défis et les manques de capacités qui se présentent dans le volet civil de la lutte contre le terrorisme, ainsi que de mobiliser la volonté politique, les ressources financières et les compétences nécessaires pour relever ces défis. L’un des projets du GCTF est une série de séances de formation visant à permettre aux pays intéressés d’échanger des bonnes pratiques sur la façon de gérer des enlèvements contre rançon perpétrés par des terroristes. Un autre exemple est un projet centré sur le rôle des autorités judiciaires dans le traitement des affaires de lutte contre le terrorisme, ainsi que sur la manière dont les données issues du renseignement peuvent être utilisées comme preuves dans des procès contre des terroristes.
7. S’agissant de la surveillance et de l’interception des fonds destinés à des organisations terroristes, un travail important est en train d’être réalisé par le Groupe d’action financière du G7 (GAFI). Ce groupe a en effet formulé 40 recommandations dont le but est d’établir des normes pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Afin d’encourager la mise en œuvre de ces recommandations, le GAFI a diffusé publiquement les noms des États qui n’ont entrepris aucune action, dissuadant ainsi les autres pays d’y réaliser des investissements.[[3]](#footnote-3) Selon le président du GAFI, Je-Yoon Shin, l’argent est le principal point faible de Daech. Puisque cette organisation aspire à régner sur un « État islamique », un élément central de sa stratégie consiste à fournir tous les services qu’un État se doit de fournir à l’intérieur des territoires qu’elle contrôle. Elle a donc besoin de plus d’argent que les autres organisations terroristes, raison pour laquelle l’interception des flux financiers dont elle bénéficie doit être au cœur de la stratégie visant à la mettre en échec (Nations unies). Les membres du GAFI ont en outre convenu d’accroître la coopération avec le secteur privé en identifiant et en partageant les « drapeaux rouges » (indicateurs de financement du terrorisme), afin d’aider le secteur privé à repérer et notifier les activités suspectes.
8. Quant aux échanges de renseignements, les pays ayant des liens politiques et historiques font preuve d’une très étroite coopération. *Five Eyes* est le nom donné à l’alliance entre les services de renseignement de l’Australie, du Canada, des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Ces États sont liés en vertu de l’accord UKUSA de 1947, qui établit une coopération dans le domaine des renseignements électromagnétiques. Les détails de cet accord sont secrets, mais chaque pays membre de *Five Eyes* serait responsable de la collecte et de l’analyse de renseignements pour une certaine région du globe, et partagerait les résultats avec les quatre autres membres. L’accord pose également le principe que les membres de *Five Eyes* n’espionnent pas leurs citoyens respectifs. Les membres de *Five Eyes* coopèrent avec des pays tiers dans deux autres groupes au moins : *Nine Eyes* (les pays de *Five Eyes* plus le Danemark, la France, la Norvège et les Pays-Bas) et *14 Eyes* (les pays de *Nine Eyes* plus l’Allemagne, la Belgique, l’Espagne, l’Italie et la Suède). La question de l’ouverture du format de *Five Eyes* à de nouveaux membres se poserait ponctuellement.
9. La lutte contre le terrorisme est un domaine de travail de premier plan pour l’OSCE. L’organisation a mis au point une stratégie intitulée « Cadre consolidé de l’OSCE pour la lutte contre le terrorisme », qui met en relief les principes opérationnels suivis par l’OSCE dans son rôle contre le terrorisme et en précise l’orientation stratégique pour guider les activités futures. L’Unité d’action contre le terrorisme du Département des menaces transnationales de l’organisation apporte un soutien aux États dans des domaines comme la mise en œuvre d’un cadre juridique international contre le terrorisme, le renforcement de la sécurité des documents de voyage, la lutte contre l’extrémisme violent, le blocage des sites Internet utilisés à des fins terroristes et la protection des infrastructures énergétiques essentielles. L’OSCE a en outre lancé d’importants projets dans le domaine de la sécurité des frontières, comme l’École des cadres pour la gestion des frontières à Douchanbé, que la commission sur la dimension civile de la sécurité a visitée en 2015.
10. Suite à l’utilisation, le 11 septembre 2001, d’un avion civil pour commettre un attentat, des mesures ont été prises pour améliorer la coopération internationale dans le domaine de la sécurité aérienne. Les organisations compétentes telles que Eurocontrol, l’Organisation de l’aviation civile internationale, les principales autorités chargées de l’aviation et de la sécurité, les groupements de compagnies aériennes et les associations de pilotes, mais aussi l’OTAN, ont collectivement accompli de gros efforts pour améliorer la coordination civilo-militaire du contrôle du trafic aérien.

# Valeurs et libertÉs VERSUS sÉcuritÉ

1. Les appels à une plus grande efficacité des services de sécurité et à une coopération internationale plus poussée en matière de lutte contre le terrorisme ont suscité de très vives inquiétudes – en particulier de la part des associations de défense des droits humains – au sujet des répercussions éventuelles de ces dispositions sur la vie privée et la liberté des citoyens. Les nouveaux pouvoirs concédés aux services de sécurité ne sont pas utilisés exclusivement pour lutter contre le terrorisme inspiré par Daech. En France, plusieurs écologistes radicaux ont par exemple été placés en garde à vue ou forcés de rester à leur domicile pendant les négociations sur le climat de la COP 21 à Paris, des dispositions facilitées par la loi française sur l’état d’urgence. Bien que certains compromis ne puissent être évités, il est vital de parvenir au meilleur équilibre possible entre liberté et sécurité, d’une part parce que les sociétés démocratiques reposent sur le respect des droits et libertés individuels, et d’autre part pour des considérations pratiques. S’il existe des craintes qu’un pays puisse faire un usage abusif des informations sensibles qui lui sont transmises par des partenaires à des fins répressives, et hors champ d’application de la lutte contre le terrorisme, il est très probable que les pays démocratiques auront des réticences à partager des informations avec ce pays.

## Respect de la vie privÉe

1. À l’ère du numérique, les services chargés de la lutte contre le terrorisme recourent de plus en plus à la surveillance électronique/électromagnétique et à la collecte de données. Aux États‑Unis, en particulier, la surveillance électronique constitue l’une des principales méthodes utilisées pour lutter contre le terrorisme. Elle repose sur le postulat selon lequel, dans les sociétés occidentales, des cellules et des individus ayant des motivations terroristes peuvent apparaître subitement et de façon sporadique, sous l’influence d’une propagande extrémiste diffusée sur internet et par d’autres canaux, notamment par l’intermédiaire des imams radicaux. La radicalisation et les tendances violentes peuvent se développer en très peu de temps. Il est donc nécessaire, du point de vue des services de sécurité, d’avoir la capacité de passer rapidement au crible de gros volumes de communications électroniques et d’activités en ligne, afin de mettre en évidence des tendances, de repérer et de pister des individus potentiellement dangereux, ainsi que de surveiller les entités pouvant être prises pour cibles.
2. Ce type de travail de renseignement a de fait produit de bons résultats. De nombreux projets d’attentats ont ainsi été déjoués, dont celui mentionné plus haut, qui devait être perpétré aux États‑Unis le 4 juillet 2015. De même, quelques jours avant les attentats de novembre 2015 à Paris, un réseau terroriste dirigé depuis une prison par le mollah Krekar (un Kurde iraquien vivant en Norvège qui a créé l’organisation terroriste Ansar al-Islam) aurait été démantelé grâce à l’efficacité des activités de surveillance en ligne. Plus d’une douzaine de membres de cette organisation ont été arrêtés en Italie, au Royaume-Uni et en Norvège (Klausen). La surveillance électronique est par ailleurs considérée comme moins discriminatoire à l’égard des communautés musulmanes (que les patrouilles de quartier, par exemple) car elle consiste à traiter d’importants volumes de données collectées de toutes parts. Ce type de surveillance réduit en outre la nécessité de mener des activités susceptibles de mettre des vies humaines en danger, comme c’est le cas pour l’utilisation d’agents d’infiltration (Stern).
3. Cela dit, la surveillance et la collecte de données en ligne ne sont pas la panacée. Premièrement, lorsqu’ils préparent des opérations d’envergure, les terroristes essaient généralement d’éviter d’utiliser internet et les téléphones portables, et préfèrent les communications de visu. Souvent, ces individus se connaissent bien, ont parfois des liens étroits et peuvent communiquer directement. Selon les informations disponibles, si les terroristes qui se cachaient dans le quartier bruxellois de Molenbeek ont pu rester si longtemps sans être repérés, c’est précisément parce qu’ils évitaient d’utiliser des téléphones portables (Leroy et Hiltermann).
4. Deuxièmement, les terroristes utilisent de plus en plus des techniques de cryptage des communications électroniques, ce qui crée de gros problèmes pour les services de sécurité. Ces techniques font partie aujourd’hui des caractéristiques standard des produits grand public tels que les téléphones portables et les consoles de jeux vidéo. Les auteurs des attentats de Paris utilisaient semble-t-il une PlayStation 4 pour communiquer. Le perfectionnement des techniques de cryptage a donné lieu à des différends juridiques majeurs entre l’administration états-unienne et certaines entreprises technologiques de renom comme Apple, Google et Microsoft ; les autorités ont exigé que des produits comme l’iPhone soient dotés d’une fonctionnalité permettant d’accéder en sous-main à leur contenu pour les besoins de la lutte contre le terrorisme.[[4]](#footnote-4) Le débat est ouvert sur la question de savoir si les entreprises technologiques devraient ou non être tenues par la loi de laisser délibérément des « portes de service » dans leurs solutions de cryptage disponibles dans le commerce. Les entreprises en question avancent que de telles solutions produiraient l’effet contraire à celui escompté car cela ouvrirait de nouvelles voies aux pirates, y compris à ceux travaillant pour le compte de pays hostiles. Par ailleurs, le développement rapide des nouvelles technologies (le cloud, les téléviseurs équipés de microphones et les voitures connectées) offre aux services chargés de l’application de la loi un large éventail de possibilités nouvelles en matière d’activités électroniques (Sanger). Il est en outre important de noter que les grandes entreprises technologiques coopèrent bel et bien avec les services chargés de l’application de la loi sur des aspects tels que la suppression des contenus violents ou haineux sur les plateformes comme Google, YouTube, Facebook et Twitter. Ainsi, en 2014, YouTube a retiré quelque 14 millions de vidéos, et en avril 2015, Twitter a annoncé avoir suspendu en une seule journée 10 000 comptes ayant des liens avec Daech (Cohen).
5. Troisièmement, les activités de surveillance électronique et, plus particulièrement, de collecte de métadonnées peuvent entraîner certains problèmes juridiques. Au sein de l’UE, il n’est pas facile de mettre les techniques concernées en conformité avec les normes juridiques et judiciaires établies par la Cour de justice de l’Union européenne. Aux États-Unis, l’administration actuelle a instauré de nouvelles exigences qui se sont traduites par le bannissement de certaines des méthodes de travail les plus radicales de la NSA. Les autorités judiciaires canadiennes ainsi que la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen ont, quant à elles, remis en cause les échanges d’informations électroniques effectués dans le cadre de *Five Eyes*, en émettant des doutes concernant leur caractère proportionné et suffisamment respectueux du droit à la vie privée des citoyens.

## contrÔle DÉmocratique

1. La rapporteure est convaincue que s’il est légitime de demander que les services chargés de la lutte contre le terrorisme soient dotés de pouvoirs et de ressources suffisants, il n’en reste pas moins que ce processus doit être complété par une amélioration adéquate du contrôle démocratique du secteur de la sécurité. L’absence de contrôle rigoureux et impartial suscite la défiance des partenaires concernant la manière dont les informations fournies vont être utilisées. Toutefois, un mécanisme de contrôle excessivement souple et général risque d’avoir un effet dissuasif sur l’échange d’informations sensibles, du fait de la crainte de fuites. Il est donc indispensable que les pays de la communauté euro-atlantique discutent sérieusement des meilleures pratiques en vigueur quant aux systèmes de contrôle. Alors que les mécanismes de contrôle nationaux conserveront leurs différences, pour des raisons constitutionnelles, culturelles ou historiques, les pays doivent être rassurés sur le fait que leurs alliés et leurs partenaires sont dotés de systèmes de contrôle raisonnables et efficaces.
2. Le Conseil de l’Europe et la Cour européenne des droits de l’homme ont réalisé à cet égard un travail très utile. La Cour a instauré des garde-fous pour limiter les risques d’abus de pouvoir de la part des services de sécurité. Ces garde-fous sont notamment la limitation de la durée des écoutes téléphoniques, la définition de procédures pour le stockage des données, et les conditions dans lesquelles les enregistrements doivent être supprimés. La Cour prévoit également que des dispositions doivent être prises pour détruire les données susceptibles d’être recueillies par hasard concernant des infractions autres que celles pour lesquelles une enquête est spécifiquement menée. D’autre part, la surveillance des maillons de la chaîne (c’est-à-dire les individus en contact avec ceux qui sont officiellement suspectés) doit s’effectuer dans le cadre d’un mandat très précis, ou faire l’objet d’un contrôle encore plus rigoureux.
3. Les parlements jouent un rôle essentiel dans le contrôle démocratique. Cela pose naturellement un problème car tous les parlementaires ne possèdent pas les compétences nécessaires pour prendre des décisions avisées dans ce domaine. Le système d’attribution des habilitations de sécurité varie en outre d’un pays à l’autre et, dans certains cas, le risque de fuites est réel. Le manque de parlementaires disposant d’une habilitation de sécurité et connaissant bien les techniques de renseignement signifie que les tâches de contrôle pourraient être beaucoup plus efficaces si les organismes qui s’en chargent étaient composés à la fois de parlementaires compétents, de représentants du secteur juridique et d’experts. Des pays comme la Belgique, le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas dépendent dans une large mesure d’organismes de contrôle.
4. Un rapport du Conseil de l’Europe sur le contrôle parlementaire indique que les mécanismes mis en place n’ont pas été aussi efficaces que prévu, et que les problèmes de responsabilité sont plus importants qu’on ne le pensait. Des progrès ont toutefois été enregistrés ces dernières années : la France a ainsi créé en 2007 un organisme de contrôle parlementaire (la délégation parlementaire au renseignement), composé de quatre membres de chaque chambre du parlement. Cette délégation peut convoquer des auditions avec le Premier ministre, les ministres et les chefs des services de sécurité concernés (mais non avec des fonctionnaires peu expérimentés). Elle produit également de courts rapports annuels, mais, globalement son mandat reste relativement limité.
5. En Allemagne, principalement en raison de l’histoire du pays, une importance capitale est accordée à la nécessité de placer les services de sécurité sous contrôle démocratique. Ces dernières années, de nouvelles dispositions ont été prises pour renforcer un mécanisme de contrôle déjà approfondi. Désormais, le gouvernement est dans l’obligation d’agir avec anticipation en fournissant des informations exhaustives au Comité de contrôle parlementaire (*Parlamentarisches Kontrollgremium*) dont les effectifs ont été augmentés. Une fonction d’alerte a en outre été ajoutée, le personnel des services de renseignement peuvent désormais prendre directement contact avec le Comité de contrôle. Le contrôle parlementaire est également assuré par un organisme spécialisé, la Commission G10. Les membres de cette commission sont élus par le Comité de contrôle et peuvent siéger au Bundestag. Le président de la Commission G10 doit avoir une formation dans le domaine juridique ; cette entité compte ainsi des hommes politiques, des juristes et des experts. La Commission G10 peut, entre autres prérogatives, effectuer ponctuellement des inspections.
6. Aux États-Unis, le système des contre-pouvoirs signifie que le Congrès dispose de prérogatives considérables pour vérifier les activités de l’exécutif, y compris des services de sécurité. Du fait des très larges pouvoirs du Congrès sur le plan législatif et budgétaire, les services de sécurité n’ont d’autre choix que de coopérer avec lui. Les commissions du Sénat et de la Chambre des représentants sur le renseignement reçoivent régulièrement de la part des responsables des services de renseignement des comptes rendus classifiés. Cela dit, compte tenu de la taille de la communauté des services de sécurité aux États-Unis et de l’ampleur de ses opérations, il est difficile pour les parlementaires d’en assurer un contrôle exhaustif, d’autant que des restrictions sont imposées aux membres de la Chambre des representants concernant la possibilité de faire appel à du personnel supplémentaire (notamment des juristes) pour assister aux auditions. D’importantes fonctions de contrôle sont également assurées par la Commission de contrôle du respect de la vie privée et des libertés civiles (PCLOB), un organisme spécialisé dont les membres sont désignés par l’exécutif, avec l’approbation du Sénat. En 2014, la PCLOB a publié un rapport de premier plan dans lequel elle critique certaines des activités de la NSA et recommande que cette agence mette fin à sa pratique de collecte massive de données. Pour mener des opérations de surveillance, les services de sécurité des États-Unis doivent recevoir l’autorisation judiciaire de la Cour de surveillance des Renseignements Étrangers (*Foreign Intelligence Surveillance Court)*. En 2014, le président Obama a introduit des réformes qui limitent les activités de la NSA, en particulier au regard de la collecte de métadonnées. Il importe de noter qu’un groupe de parlementaires états-uniens a soumis un projet de loi (baptisé LEADS pour *Law Enforcement Access to Data Stored Abroad*) suggérant de limiter les cas dans lesquels – et les modalités selon lesquelles – les autorités états-uniennes peuvent solliciter l’accès à des données sur le terrorisme qui sont stockées à l’étranger, en l’occurrence en les obligeant à respecter non seulement les lois des États-Unis, mais aussi celles des pays concernés.
7. S’agissant du Canada, depuis les élections législatives de 2015, le nouveau gouvernement a annoncé son intention de renforcer considérablement les mécanismes de contrôle démocratique des services de sécurité. Cette annonce faisait suite aux controverses relatives à la Loi antiterroriste de 2015 (dite C-51), adoptée par le précédent gouvernement au lendemain d’un acte terroriste commis par un « loup solitaire » dans l’enceinte du Parlement fédéral. Les opposants à la loi lui reprochaient de conférer trop de pouvoirs aux services de sécurité, alors que les mécanismes de contrôle sont insuffisants. Le nouveau gouvernement a annoncé la création d’un comité bicaméral multipartite, dont les membres devront posséder une habilitation de sécurité. Ce comité aura pour tâche de contrôler les activités de l’ensemble de la communauté des services de sécurité canadiens. Doté d’un personnel employé à plein temps, il aura accès aux informations classées « secret » en tant que de besoin.
8. Au niveau de l’UE, la création d’institutions telles qu’Europol ou Eurojust doit aussi s’accompagner de la mise en place d’un contrôle démocratique. À l’heure actuelle, les travaux d’Europol sont vérifiés par un Groupe d'examen parlementaire conjoint, composé de représentants des parlements nationaux et du Parlement européen. Il est également envisagé que les activités de cette agence soient soumises à l’examen du Contrôleur européen de la protection des données. Une procédure spécifique sera par ailleurs mise en place pour permettre aux citoyens de déposer plainte pour non-respect du droit communautaire.

## La crise des migrants/REFUGIÉS ET LE LIEN ENTRE LIBERTÉ ET sÉcuritÉ

1. La crise des migrants/réfugiés à laquelle l’Europe est aujourd’hui confrontée donne un nouveau caractère d’urgence au débat sur l’équilibre entre le respect des valeurs et des libertés civiles et la sécurité. Bien que la crise des migrants/réfugiés et le terrorisme soient par nature deux phénomènes fondamentalement différents, plusieurs affaires (notamment des terroristes pénétrant en Europe en se faisant passer pour des réfugiés[[5]](#footnote-5), ou encore les agressions commises à Cologne lors des célébrations du nouvel an) ont conduit une partie de la société occidentale à établir un lien implicite entre les deux. Suite aux attentats de novembre 2015 à Paris, la Chambre des représentants des États‑Unis a voté de nouveaux quotas concernant le nombre de réfugiés syriens/irakiens admis sur le territoire américain, et plus de la moitié des gouverneurs américains ont annoncé qu’ils n’accepteraient pas de réfugiés dans leurs États, principalement à cause des risques en matière de sécurité[[6]](#footnote-6). Au lendemain des attentats de Bruxelles, le gouvernement polonais a indiqué qu’il n’était plus disposé à accepter le quota proposé, à savoir 7 000 réfugiés. Par ailleurs, certains pans de la population font de plus en plus pression pour que les frontières nationales soient fermées, et le soutien dont bénéficient les partis hostiles aux immigrés lors des élections menace de bouleverser les régimes politiques traditionnels en Europe.
2. Le lien (pouvant donner lieu à de mauvaises interprétations) entre le défi des flux migratoires et celui du terrorisme mérite que l’on s’y attarde. D’un côté, une vaste majorité de réfugiés n’ont jamais pris part à des combats, et la moitié d’entre eux environ sont des enfants. Du point de vue psychologique, un sondage réalisé auprès de populations du Darfour réfugiées au Tchad par exemple, montre que les personnes ayant connu la violence de la guerre civile au Soudan ont une plus grande aversion pour les conflits et une plus grande aspiration à la paix que les personnes qui ne l’ont pas connue (Bollfrass, Shaver et Zhou). D’un autre côté, Europol avertit « que certains éléments de la communauté des réfugiés syriens (des musulmans sunnites) fuyant vers l’Europe peuvent courir des risques de radicalisation. On sait en fait, d’après certaines sources, que les centres d’accueil pour réfugiés sont des cibles privilégiées des recruteurs des mouvements extrémistes islamiques. » (Withnall). Une autre menace importante est la progression de Daech en Libye, où l’on compterait déjà plusieurs milliers de combattants. Dans une déclaration publique, le ministre français de la Défense, Jean-Yves Le Drian, a mis en garde contre le risque que ces combattants ne tentent d’atteindre l’Europe en se mêlant aux réfugiés. Selon le ministre, quelque 800 000 personnes ont gagné les côtes libyennes avec pour but de traverser la Méditerranée.
3. Même si le pourcentage d’individus violents parmi la population de réfugiés et de migrants est négligeable, le nombre de personnes arrivant en Europe (environ 1,3 million pour la seule année 2015) est tel qu’il représente une tâche titanesque pour les services de sécurité et de gestion des frontières qui sont censés les contrôler. Les doutes quant à la capacité des pays situés au sud et au sud-est de l’UE à s’acquitter seuls de cette tâche menacent l’avenir des accords de Schengen. Un débat a également lieu aux États-Unis pour savoir s’il convient de mettre fin au programme d’exemption de visa, qui permet de voyager sans visa entre l’Europe et les États-Unis (Alden).
4. En tout état de cause, l’Europe doit repenser sa politique de gestion de ses frontières extérieures. En décembre 2015, la Commission européenne a proposé la création d’un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes qui remplacerait Frontex. Ce corps aura plus de pouvoirs que Frontex pour mobiliser des gardes-frontières nationaux ; il aura également un mandat plus clair pour intervenir lorsque la situation sur une section particulière de la frontière extérieure deviendra critique ; enfin, il pourra acquérir lui-même des équipements et disposer de plus d’effectifs. Une réserve de quelque 1 500 experts et de matériel technique fourni par les pays sera constituée et pourra être déployée dans un délai de trois jours. La Commission a également annoncé que des contrôles obligatoires et systématiques seront mis en place le long des frontières extérieures pour vérifier l’identité des citoyens qui entrent sur le territoire de l’UE ou qui en sortent, et que des moyens d’identification biométriques seront utilisés. Lors des contrôles, des vérifications seront effectuées par rapport aux principales bases de données, parmi lesquelles le Système d’information Schengen (SIS), la base de données d’Interpol sur les documents de voyage volés et perdus, ainsi que les systèmes nationaux pertinents. Si cette initiative est la bienvenue, sa mise en œuvre effective prend du retard.
5. Afin d’aider les pays de l’UE situés en première ligne – l’Italie et la Grèce – à gérer la crise des réfugiés/migrants, l’UE a annoncé la création sur certains « *hotspots* » (zones de crise, au nombre de quatre en Italie et d’une en Grèce) de plusieurs centres d’accueil qui, gérés par les instances communautaires, ont pour tâche d’enregistrer l’identité et les empreintes digitales des réfugiés qui arrivent. L’idée est de séparer les véritables réfugiés des migrants économiques. La mise en œuvre du système « *hotspots* » a jusqu’ici été chaotique, du fait de la bureaucratie, du manque de ressources financières et de l’opposition de la population locale. En février 2016, un seul centre « *hotspot* » était opérationnel en Grèce (sur les cinq prévus), alors que pour le seul mois de janvier 2016, le pays avait reçu quelque 37 000 réfugiés (DW). La mise en application des exigences fixées par l’UE en ce qui concerne les dispositifs nationaux d’accueil et d’asile laisse elle aussi à désirer : en septembre 2015, la Commission européenne a engagé à l’encontre des pays membres 40 procédures d’infraction pour transposition et mise en œuvre incorrectes des normes européennes communes en matière d’asile. La présence du Bureau européen d’appui en matière d’asile (EASO) sur les « *hotspots* » n’a pas suffi : une vingtaine d’experts seulement a été envoyée par les pays membres en Italie et en Grèce (Carrera et den Hertog). L’UE a par ailleurs accru de 1,7 milliards d’euros l’enveloppe attribuée à la crise des réfugiés. La Commission aura consacré en tout à cette crise 9,2 milliards d’euros en 2015-2016. L’accord historique conclu entre l’UE et la Turquie pourrait changer la donne ; selon les premières informations, le nombre de nouveaux arrivants aurait considérablement diminué. Il reste à voir comment l’accord sera mis en œuvre concrètement, et quelles en seront les conséquences politiques et humanitaires.

# Conclusions et recommandations

1. À de nombreux égards, la série des récents attentats terroristes perpétrés par des membres de Daech marque pour la communauté euro-atlantique la fin d’une époque. Le monde libre ne peut plus se permettre d’être complaisant, ni de tenir la paix et la sécurité pour acquises. Un certain nombre des attentats commis ces dernières années ont été perçus comme des coups de « semonce » et, heureusement, de nombreux projets d’attentat ont été déjoués. En revanche, ceux perpétrés en novembre 2015 à Paris, en mars 2016 à Bruxelles et le 14 juillet 2016 à Nice ont introduit profondément dans l’esprit des Européens le sentiment qu’ils étaient attaqués. La nouvelle attitude de l’Europe est comparable à celle adoptée par des pays où les menaces terroristes sont particulièrement graves depuis des décennies, par exemple en Israël. Les sociétés démocratiques européennes exigent de leurs gouvernements une action urgente et déterminée, et ne tolèrent plus les manquements sous prétexte d’une coopération internationale insuffisante dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.
2. Il importe de noter que les cadres de coopération en matière de lutte contre le terrorisme ne manquent pas, que ce soit en Europe, dans la zone transatlantique ou au niveau mondial. Le fait que les ministres européens de la Justice et de l’Intérieur n’aient pas, suite aux attentats de Bruxelles, créé de nouvelles initiatives ou institutions en est la preuve : les instruments sont là, même si la volonté politique et la confiance mutuelle manquent et ne permettent pas de les utiliser de manière optimale. Bien que des améliorations sensibles aient eu lieu sur le plan de la coopération bilatérale (entre la France et la Belgique, ou entre les États-Unis et la Belgique), la confiance à l’égard des institutions supranationales reste limitée. Les services de sécurité préfèrent communiquer directement avec leurs homologues des autres pays (en particulier les pays ayant des affinités politiques et culturelles) plutôt que de passer par les plateformes de l’UE, de l’OTAN, de l’ONU ou de l’OSCE. Les renseignements liés à des affaires de terrorisme ne sont pas systématiquement partagées avec Europol ou Eurojust.
3. Le contexte actuel en matière de sécurité renforce l’idée selon laquelle la sécurité des sociétés de la communauté euro-atlantique est une affaire intimement commune, et que les menaces terroristes doivent être traitées de façon plus collective. À ce jour, les occasions de renforcer les mécanismes de coopération multinationale ne doivent pas être manquées. Le climat politique est propice à la mise en œuvre d’initiatives comme la création en Europe d’un dossier PNR, d’un Parquet européen et d’un corps de gardes‑frontières et de gardes-côtes, ainsi qu’à la redynamisation des mécanismes OTAN d’échange d’informations entre l’Europe et l’Amérique du Nord. Des efforts doivent être faits pour améliorer les vérifications croisées systématiques entre les diverses bases de données multinationales comme SIS II et les systèmes d’Europol, de Frontex et d’Interpol. Il est également capital de développer l’assistance aux petits pays européens (comme la Belgique), car il existe de grandes disparités entre les pays de la communauté euro‑atlantique quant aux capacités des services de renseignement et des services de lutte contre le terrorisme. Il faut également que des informations soient échangées sur les succès rencontrés : par exemple sur les attentats déjoués à Bruxelles en juin et sur un autre, plus récent, qui ciblait Paris (Ju et Ben ; Cornevin).
4. Pour accroître – comme cela est nécessaire – le niveau de confiance, les pays de la communauté euro-atlantique doivent avoir une bonne connaissance de leurs mécanismes de sécurité respectifs – ainsi que des modalités des accords de coopération conclus avec des pays tiers –, de manière à pouvoir mettre en évidence (et corriger) les éventuelles lacunes et déficiences susceptibles d’entraîner des fuites. La confiance mutuelle peut également être renforcée par une participation plus poussée aux opérations conjointes telles que les équipes communes d’enquête de l’UE. S’agissant des pays tiers, en particulier ceux de la région MOAN, il est recommandé de laisser de côté les sujets sur lesquels il n’y a pas de consensus (par exemple, la classification ou non de certains groupes dans la catégorie des organisations terroristes), et de se concentrer sur les échanges d’informations concernant les individus soupçonnés d’activités terroristes en tant que telles.
5. Une condition très importante pour accroître la confiance mutuelle est la conscience que le pays partenaire en question dispose de solides mécanismes de contrôle démocratique qui permettront d’empêcher l’utilisation abusive des informations transmises via des circuits internationaux d’échange de données. La dynamisation de ces mécanismes est en outre capitale pour maintenir l’équilibre entre la sécurité et les libertés civiles, en particulier dans le contexte actuel où les structures de sécurité du pouvoir exécutif sont désormais dotées de pouvoirs d’intrusion accrus. Ces systèmes de contrôle peuvent certes varier selon le contexte historique et constitutionnel des pays, mais ils doivent satisfaire aux exigences de base en matière de compétences et d’indépendance.
6. Le rôle des parlements est à cet égard primordial. Il est très important, pour qu’un pays soit doté de structures de contrôle efficaces, qu’il possède un organe parlementaire composé à la fois de législateurs de la majorité et de l’opposition qui détiennent une habilitation de sécurité et bénéficient du soutien d’un personnel compétent. L’échange entre les parlements concernés des meilleures pratiques nationales dans le domaine doit être encouragé. Un autre point important est que les structures supranationales – notamment Europol, Eurojust et Frontex – fassent l’objet, à mesure que leurs missions deviennent plus vastes, d’un examen approfondi de la part du Parlement européen et des parlements des pays de l’UE.
7. Les parlements jouent en outre un rôle essentiel au regard de l’actualisation de la législation sur la lutte contre le terrorisme et de son adaptation à l’environnement sécuritaire contemporain. Pour citer un exemple, le manque de flexibilité des règles d’engagement de la police belge pourrait en partie expliquer pourquoi l’un des auteurs des attentats de Paris, Salah Abdeslam, n’a pas été appréhendé plus tôt. D’autre part, dans un grand nombre de pays de la communauté euro‑atlantique, une législation plus précise doit être adoptée pour définir la mission des services de sécurité dans des domaines sensibles comme la surveillance électronique et la collecte de métadonnées.
8. En ce qui concerne le rôle du pouvoir législatif dans la lutte contre le terrorisme, une initiative notable a été la réunion, en mars 2015 à Paris, des législateurs de divers parlements européens, sur invitation du président du Sénat français, Gérard Larcher, et du président de la Commission des affaires européennes, Jean Bizet. Lors de cette réunion, une déclaration conjointe a été adoptée concernant les actions à engager en priorité pour lutter contre le terrorisme au niveau européen. D’autre part, l’Institut international pour la justice et l’État de droit, installé à Malte, s’emploie à faciliter la mise en commun entre les parlements des meilleures pratiques en matière de lutte contre le terrorisme, et rédige un rapport à l’intention des législateurs sur les consignes à respecter concernant des questions comme l’intégration dans le droit national des exigences figurant dans les instruments internationaux contre le terrorisme et l’adoption en temps voulu de lois antiterroristes qui respectent les droits humains et les libertés fondamentales.
9. Le rapport s’est intéressé aux aspects les plus urgents de la lutte contre les menaces terroristes, à savoir l’amélioration de la coopération internationale et le développement des capacités des services de sécurité. Cela dit, pour obtenir des résultats sur le long terme, la communauté internationale doit s’attaquer aux causes profondes du terrorisme moderne, à savoir la guerre en Syrie et le processus de radicalisation qui est en marche au sein de certaines communautés musulmanes d’Europe. Bien que le sujet de ce rapport ne soit pas de traiter des moyens stratégiques à utiliser pour mettre Daech en échec, la rapporteure tient à mettre en exergue la gravité de la situation actuelle et à souligner les erreurs commises au début de ce conflit, lorsque la communauté internationale n’a pas réussi à former une coalition d’envergure, ni à agir de façon décisive pour empêcher l’escalade du conflit. Tirant les leçons du passé, la communauté internationale doit redoubler d’efforts pour prévenir une escalade du conflit en Libye.
10. S’agissant de la prévention de la radicalisation, le [rapport général de la CDS en 2015](http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=4011) fournissait une analyse plus détaillée de la question. La rapporteure tient à rappeler que la lutte contre l’extrémisme violent est un domaine relativement nouveau, mais que plusieurs pays de la communauté euro-atlantique ont déjà acquis des compétences sérieuses en la matière. Même les États-Unis, traditionnellement peu enclins à remettre en cause les combats d’idées, ont mis en place des programmes pour lutter contre l’extrémisme violent, dans le cadre desquels les agences fédérales collaborent avec des partenaires au niveau régional pour éradiquer l’extrémisme endogène. Il est important que les pays de la communauté euro-atlantique échangent des compétences et des bonnes pratiques dans les domaines comme la prévention de la radicalisation dans les prisons, la réduction de l’influence des imams radicaux et le soutien à la diffusion de messages modérés par les personnalités musulmanes de renom. Le fait de redoubler d’efforts pour assécher les sources financières de Daech aurait en outre un puissant effet d’éradication de l’extrémisme, car cela affaiblirait les activités de recrutement de l’organisation et entacherait son image en mettant en évidence son incapacité à remplir les fonctions d’un État.
11. Quant aux auteurs des derniers attentats de grande ampleur commis en Europe, une écrasante majorité d’entre eux étaient nés et avaient grandi dans des pays européens, où ils faisaient partie de la seconde, voire la troisième, génération. La communauté euro-atlantique est donc surtout confrontée au phénomène du terrorisme endogène. Les réfugiés et les migrants qui essaient depuis quelques années de gagner l’UE et de s’y installer sont en grande majorité – à de rares exceptions près – des individus pacifiques et respectueux de la loi. Pour autant, ce serait une erreur d’ignorer le risque qu’un terroriste puisse suivre le parcours des réfugiés pour pénétrer en Europe. Les camps de réfugiés peuvent aussi, dans certains cas, être des lieux de radicalisation. Par conséquent, il est primordial d’accroître les capacités des pays et de l’UE à accueillir les migrants avec la dignité qui convient, mais également de s’assurer que les institutions compétentes possèdent toutes les informations nécessaires concernant les individus qui franchissent les frontières de l’Europe. Des ressources suffisantes doivent être engagées pour pouvoir séparer les réfugiés des migrants économiques, mettre en place une agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes qui soit compétente et efficace, et renforcer le rôle et les compétences du Bureau européen d’appui en matière d’asile.
12. Il est en outre important de rappeler qu’en période de conflit armé, les organisations humanitaires impartiales (comme le Comité international de la Croix-Rouge) ont besoin d’avoir des contacts avec des groupes armés non étatiques qui peuvent être considérés comme des groupes terroristes. Pour remplir leur mission – qui est d’aider et de protéger les victimes des conflits armés –, ces organisations humanitaires interviennent en fait sur des territoires contrôlés par des parties aux conflits armés qui sont également considérées comme des groupes terroristes. Par conséquent, avant d’adopter une nouvelle loi, les législateurs doivent faire attention à ne pas criminaliser les activités de ces organisations, qui ont pour but de prêter secours aux victimes des conflits armés.
13. L’élimination totale de la menace terroriste est une tâche impossible. Même avec des financements et des effectifs supplémentaires considérables, la police et l’armée seront incapables de protéger chaque restaurant, magasin ou lieu public contre l’attaque d’un fanatique armé. En revanche, la concertation des efforts aux niveaux national et international, la combinaison de mécanismes d’application de la loi et de contrôle des frontières efficaces, un travail de renseignement de qualité, la volonté de mettre fin au trafic d’armes et au financement du terrorisme, la prévention et une étroite coopération internationale pourront permettre de démanteler les réseaux extrémistes et terroristes et de ramener la menace à un niveau gérable. À une époque de profonde crise politique et d’incertitude en Europe concernant l’après-Brexit, et dans le contexte de l’afflux massif de réfugiés et de migrants, il est impératif que le projet européen s’attache davantage à redonner un sens à la communauté et à procurer un sentiment de sécurité à ses citoyens, et qu’il élabore une stratégie et un discours cohérents à ce propos.

# BIBLIOGRAPHie

Alden, E. (15 décembre 2015). Smart Borders. Foreign Affairs: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-12-10/smart-borders

Alderman, L. (31 janvier 2016). Terror Threats Thaw Budgets Across Europe. New York Times: http://www.nytimes.com/2016/02/01/business/international/europe-training-financial-firepower-on-terrorism.html?login=email

Barr, N., & Moreng, B. (23 novembre 2015). Preventing the Next Attack. Foreign Affairs: https://www.foreignaffairs.com/articles/belgium/2015-11-23/preventing-next-attack

BBC. (2015, December 4). Syria conflict: German MPs vote for anti-IS military mission. BBC: http://www.bbc.com/news/world-europe-35002733

Belga (8 septembre 2016). Les centrales nucléaires belges auront bientôt leur propre unité antiterroriste. Le Soir : http://www.lesoir.be/1311741/article/actualite/belgique/2016-09-08/centrales-nucleaires-belges-auront-bientot-leur-propre-unite-antiterroriste

Bollfrass, A., Shaver, A., & Zhou, Y.-Y. (9 décembre 2015). Don't Fear Refugees. Foreign Affairs: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2015-12-09/dont-fear-refugees

Bureš, O. (juin 2016). Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol. Martens Centre: http://www.martenscentre.eu/sites/default/files/publication-files/european-view-european-security.pdf

Carrera, S., & den Hertog, L. (24 février 2016). A European Border and Coast Guard: Fit for purpose? CEPS: CEPS A European Border and Coast Guard: Fit for purpose?

Cohen, J. (novembre/décembre 2015). Digital Counterinsurgency. Foreign Affairs: https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/digital-counterinsurgency

Cornevin, C. (10 septembre 2016). Attentat déjoué à Paris : une première femme mise en examen. Le Figaro: http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/09/10/97001-20160910FILWWW00137-attentat-dejoue-a-paris-une-premiere-femme-mise-en-examen.php

DW (17 février 2016). Refugee hotspots in Greece: last minute compliance. Deutsche Welle: http://www.dw.com/en/refugee-hotspots-in-greece-last-minute-compliance/a-19054977

The Economist. (1er avril 2016). In Germany all is quiet on the terrorist front, for now. http://www.economist.com/news/europe/21696177-german-security-services-think-it-only-matter-time-one-their-cities-struck

EP. (12 mai 2016). Answer given by Mr Avramopoulos on behalf of the Commission. European Parliament: http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-000505&language=EN

Fisher, M. (16 juillet 2016). Attack in Nice represents terrorism’s new reality. The New York Times: http://www.nytimes.com/2016/07/16/world/europe/attack-in-nice-france-represents-terrorisms-new-reality.html

Ju, B. and N. Ben. (21 juin 2016). Attentats déjoués ce week-end : les suspects visaient l'avenue Louise. La Libre : http://www.lalibre.be/actu/belgique/attentats-dejoues-ce-week-end-les-suspects-visaient-l-avenue-louise-5769032035708dcfedb3e9c0

Klausen, J. (16 novembre 2015). Europe's Real Border Problem. Foreign Affairs: https://www.foreignaffairs.com/articles/france/2015-11-16/europes-real-border-problem

Leroy, D., & Hiltermann, J. (24 mars 2016). Why Belgium? The New York Review of Books: http://www.nybooks.com/daily/2016/03/24/brussels-attacks-isis-why-belgium/?utm\_source=sumome&utm\_medium=facebook&utm\_campaign=sumome\_share

Mazzetti, M. and al. (13 juin 2016). Omar Mateen, Twice Scrutinized by F.B.I., Shows Threat of Lone Terrorists. The New York Times: http://www.nytimes.com/2016/06/14/us/politics/orlando-shooting-omar-mateen.html?\_r=0

Nations unies. (17 décembre 2015). Unanimously Adopting Resolution 2253 (2015), Security Council Expands Sanctions Framework to Include Islamic State in Iraq and Levant. Retrieved from UN: http://www.un.org/press/en/2015/sc12168.doc.htm

Nossiter, A and al. (24 juillet 2016). Years Before Truck Rampage in Nice, Attacker Wasn’t ‘Living in the Real World’. The New York Times: <http://www.nytimes.com/2016/07/25/world/europe/nice-france-bastille-day-attacks.html>

Peek, A. (12 janvier 2016). The Roots of Lone Wolf Terrorism. Foreign Affairs: https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2016-01-12/roots-lone-wolf-terrorism

Sanger, D. (31 janvier 2016). New Technologies Give Government Ample Means to Track Suspects, Study Finds. The New York Times: http://www.nytimes.com/2016/02/01/us/politics/new-technologies-give-government-ample-means-to-track-suspects-study-finds.html?ref=topics&\_r=1

Simcox, R. (17 novembre 2015). France's Perpetual Battle Against Terrorism. Foreign Affairs: https://www.foreignaffairs.com/articles/france/2015-11-17/frances-perpetual-battle-against-terrorism

Smale, A. (11 août 2016). Germany Proposes Tougher Measures to Combat Terrorism. New York Times: http://www.nytimes.com/2016/08/12/world/europe/germany-antiterrorism-measures.html?\_r=1

Stern, J. (septembre/octobre 2015). Obama and Terorrism. Foreign Affairs: https://www.foreignaffairs.com/articles/obama-and-terrorism?campaign=stern

The Economist. (20 novembre 2015). How to respond to the new tactics of terrorism. The Economist: http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21678907-deadly-style-suicidal-gun-assault-has-spread-across-globe-how-respond?zid=312&ah=da4ed4425e74339883d473adf5773841

Withnall, A. (25 janvier 2016). Isis plans 'large-scale' attacks in Europe - but not via refugee channels, Europol says. The Independent: http://www.independent.co.uk/news/world/europe/isis-plans-large-scale-attacks-in-europe-but-not-via-refugee-channels-europol-says-a6832556.html

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Acronyme arabe utilisé pour désigner le groupe « État islamique » (EI) [↑](#footnote-ref-1)
2. Un AWACS désigne un système aéroporté de détection et de contrôle. Lors du sommet de Varsovie, les Alliés se sont engagés à apporter « un soutien direct des AWACS de l'OTAN, afin que la coalition ait une meilleure connaissance de la situation » dès l’automne 2016. [↑](#footnote-ref-2)
3. Le nombre de juridictions identifiées était de 58, dont 43 ont accompli depuis les réformes nécessaires. Selon le GAFI, seules 33 juridictions avaient prononcé des condamnations fermes pour financement du terrorisme et la plupart avaient mis en œuvre trop lentement le gel des avoirs décidé par l’ONU. [↑](#footnote-ref-3)
4. Au moment de la rédaction de ce rapport, les autorités états-uniennes avaient abandonné cette exigence, peut-être parce qu’une solution technologique avait été trouvée dans ce cas particulier pour contourner le cryptage. [↑](#footnote-ref-4)
5. Il s’agit en l’occurrence des cas suivants : l’un des auteurs des attentats de Paris était en possession d’un passeport syrien ; un extrémiste qui projetait de commettre un attentat contre un commissariat de police à Paris vivait apparemment dans un refuge pour demandeurs d’asile dans l’ouest de l’Allemagne ; selon des services de renseignement, un kamikaze ayant commis un attentat à Istanbul était enregistré comme réfugié. Cela dit, suite aux attentats de novembre 2015 à Paris, Europol a indiqué n’avoir rien découvert qui puisse laisser penser « que les terroristes utilisent systématiquement le flux des réfugiés pour pénétrer en Europe sans être repérés ». Dans une déclaration publique, le membre du gouvernement français Harlem Désir a mis en garde contre les amalgames qui sont faits entre la question des migrants et celle du terrorisme, tout en reconnaissant que certains membres de Daech s’infiltrent dans le flux des réfugiés. [↑](#footnote-ref-5)
6. L’administration états-unienne ne soutient pas de telles mesures. Les détracteurs de ces dispositions avancent que le système de contrôle des réfugiés mis en place aux États-Unis est solide et capable de répondre à toutes les situations, et qu’il serait beaucoup trop laborieux pour d’éventuels terroristes de se faire passer pour des réfugiés pour rentrer aux États-Unis. Selon un porte‑parole du Département d’État, sur les quelque 785 000 réfugiés accueillis par les États-Unis depuis le 11 septembre 2001 en vertu du *Refugee Admissions Program*, une douzaine seulement ont été arrêtés ou expulsés pour des raisons liées au terrorisme. De plus, le nombre de réfugiés syriens ayant été admis aux États-Unis depuis le début de la guerre civile (un peu plus de 2 000 personnes) est sans commune mesure avec celui des réfugiés accueillis en Europe (le président Obama a annoncé son intention d’en recevoir 10 000 de plus en 2016). [↑](#footnote-ref-6)