

Le terrorisme : une approche européenne de la menace ?

Par Katja Thierjung, Georges-Henri Martin, et Colombar Lebas

Katja Thierjung et **Georges-Henri Martin** sont chercheurs associés au CHEM / CEREMS, Directeur des études et membre du Conseil Scientifique d'Europeanova, **Colombar Lebas** est également enseignant-chercheur au CEREMS, directeur de la cellule de recherche stratégique, et chercheur associé au Centre de géostratégie de l'ENS-ULM.

Juillet 2005

Présentation :

La menace terroriste est devenue omniprésente dans les consciences européennes : depuis le 11 septembre les événements semblent se relayer pour ériger celle-ci en danger numéro un tant sur le sol européen qu'au Proche ou au Moyen-Orient. De nombreux éléments très divers du débat international concourent à entretenir la très grande sensibilisation des populations européennes à ce type d'attaque : le conflit israélo-palestinien, devenu une sorte d'abcès mondial du terrorisme en est un exemple. Le conflit iraquien en constitue un second. Dans ce dernier la menace terroriste a joué un double rôle : elle a à la fois servi de prétexte aux Américains pour déclencher la crise, ainsi que de moyen pour des « rebelles » de toute sorte de conduire une nouvelle stratégie asymétrique de grande envergure, fondée sur l'emploi de kamikazes, qui permet à leurs commanditaires de faire trébucher une Amérique souvent présentée comme militairement invincible. D'autre part, la perception exacerbée de cette menace terroriste dans nos pays vient également se nourrir des peurs que suscite en Europe la présence de communautés de religion musulmane dont certaines pourraient servir de relais à l'islamisme. L'ouverture d'un débat sur l'immigration (en France mais aussi aux Pays-Bas, et dans de nombreux autres pays européens) conjointement à celui qui est tenu depuis deux ans sur l'adhésion éventuelle de la Turquie n'a pas peu contribué à entretenir un climat de crainte confuse, lui aussi propice à l'hyper-sensibilisation des populations vis-à-vis d'éventuelles attaques terroristes. Et – habileté suprême de ce véritable « virus du terrorisme » – cette hyper-sensibilisation des sociétés, en donnant plus de résonance médiatique à la perpétration de tout acte terroriste, renforce mécaniquement l'intérêt pour un « rebelle » de recourir à une stratégie de ce type pour promouvoir sa cause, tout au moins en terme « d'économie de moyen »... ! C'est là l'un des ressorts de la « spirale du terrorisme », qui par nature tend à s'auto-entretenir en renforçant les conditions environnementales qui favorisent sa propre expansion.

Dans ce contexte tragique, les gouvernements ont pris et continuent de promouvoir des mesures rigoureuses, dont certains ont dénoncé le caractère liberticide. L'Etat n'est cependant pas le seul acteur mis à contribution : face à une menace si manifestement transnationale, il est évident que l'Europe a un rôle majeur à jouer, tant en son nom propre qu'en terme de coordination des politiques nationales et de prévention des situations qui mènent au développement du fléau terroriste.

Parce qu'elles touchent à la fois les « deuxième » et « troisième piliers », mais aussi parce qu'elles peuvent porter atteinte aux parties les plus sensibles de la souveraineté des Etats engagés dans la lutte antiterroriste, ces mesures européennes – indispensables – sont souvent difficiles à mettre en œuvre ; trop lentement sans doute, celles-ci finissent néanmoins par voir le jour.

Ce sont les chemins tortueux que ces initiatives empruntent pour s'imposer, ainsi que les débats multiples qu'elles suscitent en Europe, qui constituent l'objet du présent article. A l'issue de cette

étude trois conclusions doivent être soulignées :

1) L'échelon européen est souvent pertinent pour traiter en amont les causes de cette pathologie sans doute durable de la société internationale

2) Des mesures positives ont d'ores et déjà été prises en particulier en matière de police (mandat d'arrêt européen ...) mais celles-ci gagneraient à être renforcées et appliquées avec plus de systématisme

3) Seule une politique ambitieuse, coordonnée au niveau européen et agissant sur l'ensemble des enchaînements causaux qui mènent au terrorisme, permettra l'éradication – ou tout au moins la limitation – de ce phénomène qui gangrène les sociétés européennes.

C.L.

Introduction

Les attentats du 11 septembre 2001, ceux du 11 mai 2004 à Madrid ainsi que ceux de Karachi ou de Bali ont montré que la menace terroriste s'intensifie et se globalise. Les deux séries d'attaque de juillet 2005, qui se sont produites au Royaume-Uni, confirment que nous nous trouvons face à un phénomène pérenne et qu'en aucun cas l'Europe ne peut se considérer comme à l'abri de ce type d'agressions. Le terrorisme domestique, qu'il s'agisse de celui de l'Espagne (terrorisme basque d'ETA), de la France (terrorisme corse), de l'Allemagne (terrorisme d'extrême gauche de la RFA), ou du Royaume-Uni (terrorisme irlandais) est connu depuis longtemps en Europe. Au contraire, celui qui nous occupe se distingue largement de ces formes plus traditionnelles d'agressions qui se proposent d'atteindre des objectifs précis au moyen d'actions violentes ciblées et/ou d'amplitude limitée. Le phénomène terroriste est donc en mutation, et la difficulté qu'il y a à y répondre tient pour une large part à ce que celui-ci s'attaque avec méthode aux vulnérabilités des démocraties occidentales. Il exploite les failles inhérentes à l'asymétrie de puissance entre les acteurs non-étatiques – faibles mais insaisissables – et les puissances occidentales – bien armées mais sur-sensibilisées aux pertes civiles nationales, fondées sur les libertés de réunion, d'association et de circulation ; et soucieuses de ne pas se rendre coupable de discrimination à l'égard de ses minorités religieuses, notamment islamiques. Il parie sur le retentissement médiatique et émotionnel que saura donner le système médiatique mondial aux actes terroristes qu'il se propose d'accomplir. La symbolique, le calendrier, le type d'attaque, la référence à Al Qaïda sont donc des éléments-clé de « succès » pour de telles opérations. En réalité, si la menace terroriste contemporaine offre de nouvelles caractéristiques, c'est aussi entre autres parce que l'environnement stratégique lui-même a considérablement évolué. Mais c'est également parce que la volonté et les objectifs des cellules terroristes ont connu un changement d'échelle. A ce titre les attentats du 11 septembre ne sont pas seulement la manifestation des nouvelles logiques qui structurent le champ du terrorisme international, ils ont également eu un effet fédérateur, mobilisant au travers du monde des groupes très divers qui par des actes terroristes se sont agrégés – et se joignent aujourd'hui encore – à la nébuleuse d'Al Qaïda contribuant à en faire un mouvement insaisissable. Les terroristes ont en premier lieu démontré le 11 septembre 2001 qu'ils avaient la volonté et la capacité de provoquer des **destructions de masse**. Le logique de ce terrorisme échappe ainsi aux principes clausewitziens de limitation dans l'usage de la force : le nombre de victimes et les conséquences désastreuses de l'agression ne sont pas seulement comprises comme d'inévitables dommages collatéraux, mais ils en représentent désormais l'un des objectifs principaux.

Le caractère mondial et transnational de cette menace terroriste induit une dimension inédite dans la situation stratégique à laquelle nous sommes confrontés tant en terme de capacité à mobiliser des moyens qu'en terme de prévention et de réponse à ces agressions. Les mouvements terroristes disposent en effet désormais de ressources importantes qui leur permettent d'entretenir un réseau complexe dans de multiples pays et d'envisager des attentats sans restriction frontalière. De cette menace globale neuve, il résulte – en autres – un bouleversement de la ligne de partage entre les notions de sécurité interne et de sécurité externe, inhérent à la définition même de la lutte antiterroriste.

Tous ces éléments nécessitent ***un renouveau de la pensée stratégique dans lequel l'Europe a manifestement un rôle clé à jouer***. Celui-ci pourrait s'articuler ***autour de trois principes directeurs*** : A/ C'est par la coopération et le multilatéralisme que l'UE peut faire face aux menaces globales comme le terrorisme. B/ Le renforcement de la sécurité ne doit pas porter atteinte au respect des libertés civiles fondamentales. C/ Enfin, il faut éviter à tout prix d'inscrire la stratégie européenne dans un scénario de « choc des civilisations » dont les effets à long terme seraient à notre avis dévastateurs.

En s'appuyant dans tous ces domaines sur des principes de base, une politique qui aurait l'ambition de réponse à cette situation pourrait s'organiser autour de trois axes d'effort : une sanctuarisation des territoires européens pour prévenir les attentats futurs sur le territoire de l'UE, une lutte accrue contre les réseaux terroristes existants à l'étranger, un renforcement des outils de la politique étrangère européenne.

La conduite d'une stratégie antiterroriste cohérente pose donc un défi de grande ampleur à l'Union. En particulier parce que la lutte contre le terrorisme a une incidence sur une multitude de domaines de coopération de niveau européen. C'est ce dernier fait qui rend si difficile la mise en œuvre d'une telle politique.

I.) Le début d'une « homeland defense » en Europe

Face à une menace globale, il est nécessaire d'appréhender les aspects fondamentaux du contre-terrorisme au niveau européen. Suite aux attentats du 11 septembre 2001 et de Madrid du 11 mars 2004, la mobilisation de l'Union a été étonnante sur un nombre considérable de dossiers concernant la sécurité intérieure des pays membres. Dix jours après les attentats du 11 septembre, le Conseil européen adoptait un "**plan d'action**" en matière de lutte antiterroriste. Celui-ci a été actualisé lors d'une réunion extraordinaire des ministres de l'intérieur qui s'est déroulée après les attentats du 8 mars à Madrid. Dans le domaine des affaires intérieures, les mesures prises à cette occasion sont censées construire un cadre juridique pour fonder les actions antiterroristes au niveau européen.

1/ Dans le domaine de la coopération judiciaire, ce plan vise notamment les buts qui suivent :

- L'unité Eurojust (institué le 28 février 2002) aura pour objectif l'amélioration de la coordination des enquêtes et des poursuites dans les Etats membres ainsi que la facilitation de la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale. Eurojust doit également soutenir les autorités des Etats membres pour renforcer l'efficacité de leurs enquêtes.

- Le mandat d'arrêt européen devra remplacer les procédures d'extradition traditionnellement soumises au contrôle politique.

Avec l'adoption de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme en juin 2002, le Conseil JAI¹ dote l'UE d'une définition commune des infractions terroristes et de celle d'un « groupe terroriste »². En outre, la décision-cadre a pour objectif de définir un seuil minimal commun pour les peines et sanctions applicables en cas d'infractions terroristes.

Le mandat d'arrêt européen

Une liste de trente-deux infractions est prévue auxquelles le mandat s'applique, les actes terroristes étant inscrits en deuxième position. La transmission du mandat se fera d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. Ainsi, le principe de nationalité est éliminé du fait de la prise en compte de la notion de citoyenneté européenne, un Etat ne pouvant donc refuser la remise de ses propres citoyens, renforçant ainsi la réalité de l'espace judiciaire européen.

2/ Dans le domaine de la coopération policière, le plan prévoit trois types de mesure

- L'élargissement du mandat de l'Office européen de police (Europol), ainsi que l'augmentation considérable des moyens humains et matériels dont dispose l'Office. Le Conseil a également demandé la constitution d'une équipe européenne des chefs de police regroupant les directeurs de police européens au siège d'Europol (décembre 2001) pour une amélioration de l'échange d'expériences et d'informations. La « task force » est aussi chargée de développer des plans d'alerte et d'intervention en cas d'actions terroristes en Europe.

- La mise à jour régulière d'une liste noire des organisations terroristes – qui a déjà été créée.

- Sur le thème plus particulier de l'échange de renseignements entre les Etats membres de l'UE, le Conseil prévoit notamment des réunions à intervalles réguliers des chefs des unités antiterroristes des Etats membres, ainsi que de leurs services de renseignement. De plus, des mesures ont été prises pour simplifier l'accès du Système d'Information Schengen (SIS) aux services de renseignement nationaux.

3/ La lutte contre le financement du terrorisme a également progressé :

- La Commission et le Parlement européen prennent pour la première fois réellement en compte la dimension terroriste, au travers de la nouvelle troisième directive sur le blanchiment d'argent qui est actuellement en préparation. Ce texte mettra l'accent sur

Les problèmes dans la lutte contre le financement du terrorisme:

- L'existence d'Etats qui n'appliquent pas la règle commune
- La difficulté à détecter par avance de l'argent servant à commettre un acte terroriste
- La faiblesse relative du coût d'un attentat. Une grande partie de ce financement est assurée par un « microfinancement » local
- L'opacité des banques islamiques et des organisations caritatives.

¹ Justice et Affaires intérieures

² « Les infractions terroristes peuvent être définies comme des infractions commises intentionnellement par un individu ou un groupe contre un ou plusieurs pays, leurs institutions ou leurs populations, en vue de les menacer et de porter gravement atteinte aux structures économiques, politiques ou sociales de ces pays ou de les détruire. »

la surveillance des transferts d'argent liquide aux frontières extérieures de l'Union, les échanges d'information sur les mouvements suspects, et la régulation du domaine des organisations charitables et humanitaires. Elle encouragera également la mise en place pratique de procédures de coordination et d'échange ainsi que le développement de **CELLULES DE RENSEIGNEMENTS FINANCIERS (CRF)** dans chaque Etat membre et dans les pays coopérants avec l'UE.

- La directive s'appuie sur les « 40 + 8 recommandations » du Groupe d'Action Financière Internationale contre le blanchiment de capitaux (GAFI)³. En 2001, le groupe a formulé huit recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, en plus des 40 recommandations servant de cadre mondial contre le blanchiment des capitaux. Le GAFI publie également une liste de pays ne respectant les recommandations ou n'appliquant pas les résolutions des Nations unies. La liste des « Pays ou Territoires Non-Coopératifs » (actuellement l'Égypte, le Guatemala, les Philippines, Saint-Vincent et les Grenadines) est réactualisée à chaque réunion plénière du GAFI.

4/ Enfin, le Conseil a décidé de plusieurs mesures **d'application de la loi** :

- Le Conseil prévoit la constitution d'une agence de contrôle des frontières dont les activités devaient débiter le 1er mai 2005. En outre, l'inclusion dans les passeports de données biométriques est devenue obligatoire.

- De concert avec la Commission, le Conseil a adopté un programme de solidarité pour faire face aux conséquences d'une attaque terroriste. Avec ce programme, le Conseil vise notamment à améliorer la protection des infrastructures cruciales pour l'ensemble du territoire ainsi que la gestion de crise en cas d'attentats à effets trans-frontaliers.

- Afin de faire face à des attentats chimiques ou biologiques, l'UE a décidé la création, en octobre 2001, d'un comité de sécurité sanitaire composé de représentants des ministres de la santé, qui a présenté en décembre 2001 un programme sur la coopération, la préparation et la réaction aux attaques par des agents biologiques et chimiques, désigné sous le nom de code BICHAT. Ce programme vise à organiser l'échange d'information, la détection et l'identification des agents chimiques et biologiques, la création des stocks médicaux et la coordination en cas d'attaque.

L'ensemble de ces mesures **marque le début d'une "Homeland Security" européenne**. Le processus semble bel et bien lancé. La perméabilité de l'espace Schengen et la multiplicité des polices et des systèmes de justice permettent néanmoins aux terroristes de continuer à opérer relativement facilement au sein de l'UE. À ce titre, **il reste encore du travail à faire pour harmoniser les législations et pour renforcer la coopération**. Voici cinq domaines primordiaux :

(1) **Le mandat d'arrêt européen** : S'il existe déjà des cas où ce mandat a déjà été mis en œuvre, notamment après les attentats du 11 mars 2004 à Madrid, des réticences persistent de la part des Etats vis-à-vis de cet instrument : le 1er juin 2004 par exemple, le tribunal de Pau a refusé l'extradition vers l'Espagne de trois membres d'un groupe indépendantiste basque, considérant que les infractions avaient été commises en partie en France.

³ Ce groupe dont le secrétariat est hébergé par l'OCDE et qui était créé en 1989 par les pays du G7 compte 31 pays et deux organisations internationales (Commission Européenne et Conseil de Coopération du Golfe) comme membres.

(2) **Europol** : L'augmentation des compétences et des moyens d'Europol ne s'est pas traduite par des résultats convaincants. L'organisme a besoin d'être doté de véritables compétences opérationnelles, ce qui nécessite au préalable la constitution d'un centre de décision plus clair et le renforcement du contrôle tant juridictionnel que parlementaire de cet organisme. Il faut également doter l'Europol de plus d'experts linguistes susceptibles de comprendre les langues rares, essentiels pour analyser les communications interceptées et pour infiltrer les réseaux terroristes. En ce qui concerne la « task force », cette structure n'a pas réussi, selon l'avis des experts, à véritablement s'imposer aux nombreuses autres structures existantes.

(3) **Eurojust** : Eurojust reste un organisme modeste d'une cinquantaine de personnes sans véritables pouvoirs. Pour améliorer son efficacité, qui dépend aujourd'hui de la coopération des autorités nationales, il faut instituer un lien organique entre cette institution et Europol. Eurojust pourrait par exemple être chargé du contrôle judiciaire sur les activités opérationnelles d'Europol.

(4) **Renseignement** : Si les structures mises en place facilitent les échanges entre services, il est évident que l'analyse et la prévision des risques pourrait être améliorées dans un cadre commun, par exemple en renforçant la capacité du secrétariat général du Conseil de traiter les informations confidentielles. Au-delà d'une meilleure coopération – évidemment nécessaire, en particulier au vu de la surprise qu'ont provoqué les attentats de Londres de juillet 2005 – une question beaucoup plus profonde apparaît : L'Europe, veut-elle réellement bénéficier une coopération totale – sans doute illusoire – des services de renseignement européens ou même la mise sur pied d'une « CIA » européenne ? Depuis toujours, la question des services de renseignement et celle de la circulation de l'information constitue un sujet sensible ; parce qu'elle est partie prenante du cœur de la souveraineté de chaque Etat, parce qu'elle touche aux moyens les plus secrets de l'information et de l'action politique de ces Etats mais aussi des individus qui les dirigent. Au total, c'est bien la question du degré d'autonomie de chaque Etat vis-à-vis de ses partenaires qui est posée. S'ouvre alors à ce sujet un débat peut-être révélateur du statut réel que les Etats-Nations accordent à l'Union lorsque des éléments parmi les plus fondamentaux de leur souveraineté étatique sont en jeu.

(5) **Renforcer la cohérence de la stratégie européenne** : L'Union européenne devrait formuler une stratégie de sanctuarisation territoriale propre. Cela supposerait de mener une réflexion stratégique sur les domaines prioritaires qui auraient été identifiés. Il serait alors plus aisé de cerner les mesures qu'il conviendrait d'initier au niveau européen, dans le respect du principe de subsidiarité et dans un esprit de complémentarité avec les actions proprement nationales. Au-delà, la nomination d'un coordinateur de la « homeland defense » pourrait également renforcer la cohérence entre les mesures diverses prises sous la tutelle des différents piliers et par les ministères nationaux. Le coordinateur devrait en référer directement au Ministre des Affaires étrangères (au cas où l'Union se doterait d'un tel responsable) et au Conseil des affaires générales et des relations extérieures.

(6) **Réponse en cas d'attaque** : Du fait qu'une agression éventuelle pourrait rapidement créer des problèmes transfrontaliers, l'amélioration de la préparation opérationnelle des forces de sécurité civilo-militaires est nécessaire pour répondre de façon coordonnée à une attaque terroriste radiologique, chimique ou bactériologique. Des exercices interétatiques, réguliers et à grande échelle doivent être mis en place rapidement. On pourrait également envisager un « pool » d'unités militaires spécialisées dans la protection civile, désignées par les Etats membres pour mener des programmes d'entraînement en commun.

Au-delà de ces propositions précises, l'UE doit surtout réfléchir sur **trois enjeux du domaine de la sécurité intérieure** afin de pouvoir construire une véritable « homeland defense » européenne :

a) La protection des droits fondamentaux

Face à des terroristes qui instrumentalisent la liberté propre aux démocraties occidentales, les autorités se voient contraintes de prendre des mesures sévères pour prévenir les attaques de ces derniers. Sous prétexte de se protéger contre ces agressions qui menacent les principes constitutionnels, la tentation est grande de réduire dans les faits certains des droits individuels des citoyens. S'il est vrai que les libertés fondamentales ne pourront pas subsister sans sécurité, la préservation des droits civils reste néanmoins essentielle pour préserver la démocratie elle-même. En proclamant l'exceptionnalité du terrorisme, les autorités ont pris l'habitude de répondre par la restriction ou la suspension des libertés publiques et de certaines garanties constitutionnelles (par exemple, la limitation des droits des accusés). Elles peuvent également transgresser le principe de séparation des pouvoirs au bénéfice de l'exécutif (par exemple, le transfert des compétences juridictionnelles aux autorités policières). Les mesures d'exception adoptées depuis le 11 septembre dans les démocraties occidentales, comme la loi anti-terroriste (« Terrorist Act ») en Angleterre, la rétention dans des conditions peu transparentes de suspects à Guantanamo, attirent surtout l'attention sur les traitements discriminatoires dont pâtissent principalement les personnes d'origine étrangère dont les forces de sécurité pensent qu'elles pourraient éventuellement avoir un lien avec des acteurs du terrorisme. Plus largement, c'est la mise en place sous prétexte de terrorisme dans nos démocraties d'une véritable société de surveillance alliant usages abondants des nouvelles technologies d'observation, de localisation, de traitement et de mise en réseau des données, qui offrent de manière inespérée leur concours ; et réactivation de peurs ancestrales mobilisant nos réflexes les plus archaïques qui est en jeu. Tous ces éléments ont été envisagés par les concepteurs du terrorisme contemporain. Ils contribuent à « l'effet de levier » formidable qu'offre aujourd'hui le mode d'action terroriste pour se faire entendre sur la scène mondiale, faire évoluer les représentations dominantes qui prévalent sur l'échiquier géostratégique, et finalement modifier le cours de chacune de nos existences.

b) Le partage des responsabilités entre les domaines policier et militaire

Au sein de l'UE, la sensibilité de chacun des pays vis-à-vis des enjeux de sécurité est diverse, de même que le partage des tâches entre les domaines militaire et policier. Dans les pays dotés d'une force militaro-policière comme la « gendarmerie française » (la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et les Pays-Bas), les militaires prennent – dans le respect des lois existantes – un certain nombre de responsabilités dans la sécurité intérieure. Ils sont par exemple impliqués dans la protection du territoire et des points sensibles. En revanche, dans les pays nordiques, le déploiement des forces armées pour assurer la sécurité interne n'est pas prévu. Le transfert à l'autorité militaire des pouvoirs de police est souvent vu dans ces derniers pays comme une transgression du principe de séparation des pouvoirs. Comment concevoir dans ces conditions une vision harmonisée d'une « homeland defense » européenne ? On mesure là toute l'ampleur de la tâche, et il semble à tout le moins nécessaire d'initier un dialogue de fond sur le rôle futur du secteur militaire dans la protection du territoire en Europe. Bien évidemment les patrouilles de surveillance et la défense des points sensibles relèvent certainement encore pour longtemps du niveau national, mais il n'en reste pas moins nécessaire d'engager une réflexion sur le rôle que pourrait avoir telle force au niveau fédéral européen.

c) Le système institutionnel des trois piliers d'Amsterdam

Le problème de l'effacement de la frontière entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure n'a pas encore trouvé une traduction dans la structure institutionnelle de l'Union. Relever le défi de l'harmonisation et de la coordination des efforts pour une meilleure sécurité intérieure dans l'UE est très largement compliqué par l'existence de trois piliers séparés. Les activités des agences internes et externes restent souvent dispersées du fait d'obstacles persistants. Ainsi sur des sujets proches il existe souvent deux groupes de travail : par exemple **LA COOPERATION ANTITERRORISTE INSTITUTIONNELLE QUI RELEVE DU TROISIEME PILIER, EST COORDONNEE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL TERRORISME ("TWG") DU CONSEIL**. Le groupe de travail COTER (*Counter Terrorism Working Group*) est responsable de la sécurité extérieure dans le cadre de la PESC et la PESD. En l'espèce, ces trois contextes procéduraux divergents constituent-ils une réponse suffisamment optimale pour prévenir et faire face efficacement à la menace permanente du terrorisme que laisse planer le terrorisme sur l'Europe ?

Il existe encore des réticences parfois fortes au sein des administrations nationales vis-à-vis de l'idée d'une « homeland defense » européenne. Il semble difficile d'envisager que la Commission acquiert dans l'immédiat une capacité à légiférer sur des sujets aussi sensibles, qui touchent tant aux droits des individus et à la substance même de la souveraineté nationale. Néanmoins, face à un espace européen qui partage les risques et les menaces et un monde de plus en plus interconnecté, ne pas faire avancer l'intégration communautaire dans le domaine de la sécurité intérieure pourrait s'avérer dommageable à moyen-terme.

II.) La lutte contre les réseaux terroristes à l'étranger

La lutte contre le terrorisme au-delà des frontières européennes devrait prendre en compte les nouvelles caractéristiques résidant dans la menace terroriste. Vue l'importance de la politique étrangère dans la lutte anti-terroriste, l'Union européenne devrait s'efforcer de proposer, de manière claire et décisive, la construction d'une action réfléchie et propre sur la scène internationale. **L'adoption de la stratégie européenne de la sécurité (baptisée le « papier de Solana ») lors du Conseil européen du 12 décembre 2003** représente la première tentative d'une description commune de l'environnement stratégique de l'Europe et de ses conséquences pour l'Union. Même s'il ne s'agit pas d'une véritable « doctrine stratégique », mais plutôt d'un ensemble de principes directeurs, les objectifs de long terme et la façon générale de les atteindre sont désormais clairement précisés. En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, les Européens soulignent la valeur limitée des interventions militaires face au terrorisme. **La guerre "préventive"** postulée par les Américains comme remède universel contre le terrorisme est remise en question par les Européens. Non sanctionnée par la communauté internationale, la guerre en Irak a ainsi amorcé une crise grave dans les relations politiques internationales, dont on continue aujourd'hui encore à recueillir les effets collatéraux (attentats de Londres, risque de déstabilisation au Proche et Moyen-Orient, nouveau réservoir de candidat au terrorisme en Irak, crise nucléaire en Iran et en Corée du Nord) Néanmoins, l'UE estime que **les interventions militaires prennent de l'importance dans les situations où le terrorisme a réussi à acquérir un territoire** pour y développer des infrastructures (filiales de recrutement, laboratoires, quartiers généraux). Le meilleur exemple reste l'Afghanistan où l'intervention militaire a mis fin aux activités de beaucoup de groupuscules terroristes soutenus par le régime des Talibans. Ainsi, le Conseil européen extraordinaire du 11 septembre 2001 a reconnu la légitimité de l'intervention américaine en Afghanistan et a accepté que les pays membres de l'Union y

participent en fonction de leurs capacités. Pour la première fois l'UE juge donc une intervention militaire nécessaire pour répondre à une attaque terroriste. Le Parlement européen et l'Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense ont également demandé après le 11 septembre la révision des missions de Petersberg, ainsi que de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) afin d'y inclure formellement la lutte contre le terrorisme.

Pour mener de telles opérations, l'Europe doit se procurer des moyens pour être capable d'utiliser la force en cas de nécessité. L'expérience de l'intervention au Kosovo a déjà montré la nécessité d'une défense commune véritablement autonome. Depuis, la PESD a fait des progrès à la fois en terme d'objectifs et de mise en œuvre opérationnelle : décision de créer une force de 60 000 hommes projetables et déployables pour une durée minimale d'un an (*Headline Goals* adoptées à Helsinki en décembre 2001), développement de "groupements tactiques" de 1500 hommes pour des opérations de réaction rapide d'ici 2007, accumulation d'expérience d'opérations menées sous l'égide de l'Union Européenne avec ou sans l'OTAN autour de l'Europe ou hors de notre continent. Cependant, il faut constater que ***l'UE a un long chemin à parcourir si elle veut être capable épauler efficacement l'armée américaine en particulier au plan logistique***. En fait, l'UE ne dispose pas encore de forces militaires ni de structures opérationnelles en état de préparer et de mettre en œuvre une opération de l'envergure de "Liberté immuable". Pour rendre la PESD opérationnelle, il faut remédier à ses lacunes persistantes. "Liberté immuable" a ainsi démontré le manque éclatant de moyens aériens de projection et de transport tactique ainsi que le déficit de capacités informationnelles. En outre, il est nécessaire d'avoir des forces plus mobiles et des forces spéciales plus intégrées. Or, le manque de volonté politique commune, joint aux implications financières que soulève une telle perspective, rend pour le moins malaisée la prise rapide des mesures adéquates. Dans ce contexte, l'harmonisation des mécanismes d'acquisition semble s'imposer pour être capable de relever les défis que pose aux armées le nouveau contexte stratégique et l'évolution des technologies de l'information et des communications.

Au-delà des interventions directes, la stratégie de défense et de sécurité commune doit souligner ***la nécessité pour l'Europe de soutenir les Etats défaillants dans la construction d'une autorité étatique légitime***. Ainsi il appartient aux structures politiques qui jugent avoir la légitimité pour prendre part au partage du fardeau de la préservation de l'équilibre global du monde, de prendre des mesures destinées à empêcher un territoire de

Force de gendarmerie européenne (FGE)

La FGE était créée en 2004 sur l'initiative de la France. D'une capacité de 800 gendarmes issus de cinq pays européens - France, Italie, Espagne, Portugal et Pays-Bas - cette Force est prévue pour intervenir dans un délai de 30 jours. La FGE est une force de police à statut militaire qui servira de trait d'union entre les forces militaires et la police civile. Elle peut intervenir pendant ou après une action militaire pour assurer le maintien de l'ordre public et la sécurité, ainsi que pour renforcer les forces de sécurité locales.

devenir un sanctuaire pour les terroristes. Dans ce contexte l'UE a manifestement un grand rôle à jouer, et doit donc s'y préparer avec détermination. L'UE adhère à une conception large de la sécurité, dont l'ambition est de balayer une large part du spectre des modes d'action, depuis l'intervention militaire rapide jusqu'au maintien de la paix au ainsi que la restauration de la démocratie. On

redécouvre aujourd'hui en Afghanistan – et par contraste en Irak – toute l'importance de cette prise en charge globale du cycle d'intervention pour assurer le succès durable d'une opération. En réalité les Européens apparaissent bien placés pour contribuer aux efforts de consolidation des Etats grâce à leurs expériences et à leur savoir-faire dans ce domaine. La première opération de gestion de crise de l'UE a été lancée en Bosnie et Herzégovine avec la mission de police EUPM. Les forces assurent le suivi de l'actuelle opération de l'ONU avec un mandat de trois années et avec l'objectif de mettre sur pied des capacités locales de police. Il est par

ailleurs de plus en plus important d'assurer le bon déroulement des périodes de transition entre les interventions militaires et la prise en charge par les forces civiles. Il est ainsi apparu nécessaire d'avoir **une force spécialisée dans la gestion des conflits et le maintien de l'ordre** au niveau européen. Au regard des différentes cultures européennes, la question du statut – militaire ou civil – se pose d'une manière épineuse. En Allemagne et dans la plupart des pays nordiques, le maintien de l'ordre est assuré par des forces policières spécialement formées pour de telles interventions. Force est de constater qu'il existe des exemples pertinents pour prouver la réussite de leurs interventions, comme c'est le cas de l'opération EUPM. En revanche, les pays ayant des gendarmeries ont décidé la création d'une **Force de Gendarmerie Européenne** (FGE). Ce concept de gendarmerie européenne a l'avantage de mettre en valeur une double culture qui lie la défense et la sécurité intérieure ; il repose sur une conception de la flexibilité et de la mobilité que n'ont pas les forces de sécurité civile comme la police. En effet, face au phénomène terroriste, la capacité de passer d'une posture de maintien de l'ordre à une posture de coercition est essentielle. En outre, la gendarmerie pourrait servir de modérateur entre le domaine militaire et la société civile, les ONG et les structures institutionnelles persistantes. Pour l'armée, de telles missions pourraient dans l'avenir constituer une partie cruciale de leur contribution à la lutte contre le terrorisme.

III.) Vers une politique étrangère européenne ?

Au-delà de la perspective militaire, l'Europe doit s'efforcer de trouver des points de convergence qui lui permettraient de mener une véritable politique étrangère antiterroriste. L'UE a notamment décidé de renforcer l'action et les moyens des Nations-Unies et des autres organisations régionales (OSCE, Union africaine etc.). Les initiatives suivantes esquissent ce que pourrait être une telle politique étrangère :

La clause antiterroriste

Adoptée lors du Conseil européen de Séville en 2002, cette clause permet à l'UE de réévaluer systématiquement ses relations avec les pays tiers en fonction de leur éventuel soutien au terrorisme. Elle prévoit aussi l'introduction d'une clause relative au "terrorisme" dans les accords mixtes. Toutefois, le non-respect des engagements relatifs au terrorisme ne peut conduire à une suspension de l'accord contrairement aux clauses "droits de l'homme."

• **La coopération bi- et multilatérale** : L'UE pointe du doigt la nécessité d'une coopération étroite avec des partenaires-tiers afin d'harmoniser les efforts et de promouvoir une solution globale. Elle attribue une importance cruciale à la **coopération avec les Etats-Unis** qui s'est intensifiée depuis la déclaration euro-atlantique de 2004 sur la lutte antiterroriste. C'est surtout dans le domaine de la prévention du financement du terrorisme que plusieurs initiatives intéressantes ont été lancées. En outre, l'UE a promis d'augmenter ses efforts en vue de proposer une **assistance technique** contre le terrorisme aux pays tiers. Elle a enfin décidé d'insérer **une clause antiterroriste** dans les accords avec les pays tiers.

Dialogue culturel : Selon le Conseil européen de Bruxelles de septembre 2001, la lutte antiterroriste devrait s'appuyer sur un dialogue culturel avec les pays et les régions du monde où le terrorisme se développe. Le dépassement des frontières culturelles est en effet un élément important pour lutter efficacement contre les dérives du terrorisme et prévenir une escalade de violence. La relance du **processus de Barcelone** lors de la Conférence de Valence d'avril 2002 joue dans ce contexte un rôle important. Un programme régional doté d'une aide financière y a été approuvé, incluant des mesures pour renforcer la coopération dans la lutte contre le terrorisme.

• **La résolution des conflits** : L'une des priorités européennes de la lutte antiterroriste est la résolution des conflits qui servent de terreaux à la propagande terroriste, comme les conflits du

Proche-Orient, de la Tchétchénie ou du Cachemire. Surtout le **conflit israélo-palestinien** qui représente l'un des motifs – parmi d'autres – de ralliement à la cause fondamentaliste. En octobre 2001, le Conseil européen confirme la position de l'UE aspirant à un règlement politique, fondée sur l'établissement d'un Etat palestinien et le droit d'Israël de vivre en paix.

• **La gestion des crises et la prévention des conflits** : L'UE peut profiter de son expérience dans le domaine de la gestion des crises et de la prévention des conflits en s'appuyant sur un éventail d'instruments comme la diplomatie traditionnelle, la coopération au développement ou la politique commerciale. La politique européenne d'aide au développement semble être à cet égard l'instrument le plus puissant à long terme. Au-delà, l'Union européenne conduit depuis plusieurs années des actions concrètes, sur le terrain, pour accompagner les sorties de crise. En finançant la construction d'écoles ou d'infrastructures sanitaires, l'Union européenne essaie d'améliorer directement les conditions de vie des populations éprouvées par un conflit, comme en Bosnie ou au Cambodge.

Toutes ces initiatives montrent qu'il existe un certain cadre pour que se développe une politique étrangère européenne appuyée sur les valeurs communes des pays membres, telles que la coopération multilatérale, le respect du droit international, la tolérance et le dialogue. Toutefois, malgré cette base commune, les initiatives de l'Union européenne sur la scène internationale restent souvent limitées pour trois raisons essentielles :

(1) **La rotation des présidences** : Dans le domaine de la conceptualisation d'une politique étrangère, l'efficacité est souvent restreinte par les orientations changeantes des différentes présidences semestrielles.

(2) **Les insuffisances de certains de ses dispositifs de réaction rapide** : L'Union européenne devrait être capable de réagir plus vite aux demandes émanant d'Etats en voie de déstabilisation. Pour cela, un mécanisme de réaction rapide a été déjà créé en 2001 pour permettre à la Commission de mener des opérations de très courte durée. Néanmoins, ce mécanisme devrait être renforcé substantiellement et doté de moyens nécessaires.

(3) **Ses faiblesses en matière de diplomatie de terrain** : Il serait de même souhaitable que l'UE soutienne la diplomatie "de terrain", c'est-à-dire le travail de prévention et de règlement pacifique des conflits accompli sur le terrain par les acteurs de la société civile. Dans ce contexte, l'instauration d'équipes de médiateurs, avant, pendant et après un conflit, en parallèle avec les instruments plus traditionnels qui existent déjà serait une piste concrète à approfondir.

La politique étrangère européenne est souvent soumise à la critique, parce que ***l'Union a beaucoup de difficultés à fédérer les volontés nationales et à faire converger les politiques étrangères de chaque pays membre***. La crise irakienne l'a montré de façon paroxystique. Au-delà, une solution pour la Défense Européenne réside peut-être dans ***l'établissement de coopérations renforcées***. Malgré l'échec de l'adoption de la Constitution, les coopérations renforcées (à distinguer du statut privilégié de coopération structurée qu'aurait octroyé à un tel noyau dur le Traité constitutionnel) représentent pour certains pays la possibilité d'accélérer significativement le processus d'institutionnalisation de la politique étrangère commune et de l'Europe de la défense, en échappant à la logique intergouvernementale classiquement mise en œuvre par la diplomatie traditionnelle et par le Conseil.

En conclusion, le 11 septembre et les attentats de Madrid ont incité l'Union à accélérer l'intégration dans beaucoup de domaines. Concernant les dossiers de la sécurité intérieure européenne, on assiste à l'émergence d'une véritable « homeland défense ». Néanmoins, il reste à remédier à de nombreuses lacunes, particulièrement en matière d'harmonisation juridique (surveillance des frontières, renseignements etc.). Enfin, l'UE n'a pas encore traduit

dans ses structures l'occultation progressive mais inexorable de la frontière entre la sécurité intérieure et la défense extérieure. C'est la structure même des trois piliers qui devrait faire l'objet d'un débat.

On ne luttera avec succès contre le terrorisme qu'en se dotant d'une politique certes volontariste mais aussi concertée, alliant judicieusement prévention et répression. Pour ce faire, l'Union européenne, dispose à la fois d'une légitimité morale certaine, et de la dose de transnationalité qui est nécessaire pour faire face à une menace aussi globale que peut l'être d'Al Qaïda à l'heure des grands réseaux mondiaux de communication. L'Union a identifié deux situations dans lesquelles son intervention pourrait être utile : la lutte contre le terrorisme territorial et l'aide aux Etats défaillants. Pour cela, l'UE doit doter la PESD de moyens adéquats. Il lui est en particulier devenu impératif de disposer d'une force européenne spécialisée dans le maintien de l'ordre. A cet égard, la gendarmerie européenne pourrait servir de référence à une telle force de police projetable.

En ce qui concerne la mise en place d'une politique étrangère européenne cohérente et articulée face au terrorisme, l'UE a opéré une évolution subtile avec la « Doctrine Solana ». Mais si les Européens veulent acquérir une responsabilité à l'échelle mondiale, il faudra traduire cette volonté par des actions concrètes et former une politique étrangère et une défense européenne véritablement communes. A l'inverse, l'organisation de l'Union en cette matière traduit aujourd'hui les intérêts divergents des 25 pays membres qui la composent. Pour certains, les coopérations renforcées représentent alors la seule possibilité de faire avancer l'intégration nécessaire dans le domaine de la politique étrangère.

Plus largement, si l'Union européenne est bien placée pour développer une vision globale de la sécurité et identifier les instruments nécessaires pour la préserver sans compromettre les avancées des démocraties occidentales, il semble que l'approche et l'essence même du phénomène terroriste posent de façon cruciale aux pays membres la question des **finalités ultimes d'une politique étrangère commune en Europe**. De là découle une interrogation plus large mais corollaire de la précédente : celle de la place des instances européennes dans la stratégie des Etats-Nations. Ces derniers sont en effet confrontés à un contexte stratégique mouvant et dangereux, et à un contournement de leurs prérogatives qui obère leur capacité individuelle à agir efficacement, dans un monde de plus en plus structuré par des logiques qui elles-aussi échappent au périmètre d'action étatique – logiques dont le terrorisme transnational ne constitue que l'un des aspects les plus préoccupant. Face à une menace d'une telle ampleur, seule une réponse coordonnée des Etats, menée dans un esprit non-liberticide, pourra porter ses fruits. Dans ce contexte, par ses vertus conciliatoires et harmonisatrices, l'Union européenne apparaît relativement bien placée pour apporter une contribution décisive en matière de terrorisme, tant dans le domaine de la prévention que dans celui de l'action a posteriori.