

# **« La lutte contre le terrorisme et la protection des droits de l'homme »**

Éditeur : Centre Universitaire Francophone de l'Université de Szeged

Responsable de l'édition : Laureline Congnard

© Centre Universitaire Francophone, 2019  
H-6720, Szeged, Dugonics tér 2., Hongrie  
[www.cuf.u-szeged.hu](http://www.cuf.u-szeged.hu), [cuf@cuf.u-szeged.hu](mailto:cuf@cuf.u-szeged.hu)

ISBN: 978-963-306-657-7

ISSN: 2498-5120

Imprimé par Innovariant, Algyő, Hongrie, 2019

**Szeged : 20 et 21 novembre 2018**

**Actes du colloque**  
portant sur « LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME  
ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME »

**organisé par le Centre universitaire francophone  
de l'Université de Szeged,  
l'Ambassade de France en Hongrie,  
l'Institut français de Budapest et  
Wallonie-Bruxelles International**



# Table des matières

<b>Préface</b> .....	7
<b>Laureline CONGNARD</b>	
<i>Responsable académique du Master en études internationales, Centre universitaire francophone de l'Université de Szeged, Juriste assistante Wallonie Bruxelles International</i>	
<b>François SAINT-BONNET</b>	
<i>Professeur d'Histoire du droit à l'Université Paris II Panthéon-Assas, spécialiste du droit des périodes de crise et du droit des libertés</i>	
<b>« Sécurité et terrorisme : un défi pour la démocratie et une menace pour l'Etat de droit »</b> .....	11
<b>Guillaume RENAUDINEAU</b>	
<i>Conseiller aux affaires européennes et sécurité intérieure, Sénat</i>	
<b>« La stratégie de l'UE dans la lutte contre le terrorisme »</b> .....	17
<b>Béatrice BRUGERE</b>	
<i>Magistrate française, ancienne juge antiterroriste</i>	
<b>« Les moyens étatiques de lutte contre le terrorisme, cas de la France »</b> .....	41
<b>Raphaël MALAGNINI</b>	
<i>Magistrat fédéral, Parquet fédéral belge</i>	
<b>« Les moyens étatiques de lutte contre le terrorisme, cas de la Belgique »</b> .....	67

**Patrick NOPENS**

*Général de Brigade e.r. de l'Armée belge, Consultant, Transparency International, Programme de défense et de sécurité, Ancien chercheur associé, Institut royal des affaires internationales (EGMONT)*

**« Le lien entre la corruption et le terrorisme »..... 87**

**Péter KIMPIÁN**

*Unité de la protection des données, Droits de l'homme et Etat de droit, Conseil de l'Europe*

**« La surveillance et la protection de la vie privée »..... 107**

# PREFACE

## **LAURELINE CONGNARD**

*Responsable académique du Master en études internationales,  
Centre francophone universitaire de l'Université de Szeged, Juriste  
assistante Wallonie Bruxelles International.*

Le continent européen a connu ces dernières années des actes terroristes d'une nouvelle envergure et de plus en plus meurtriers. La sécurité aujourd'hui est devenue la première préoccupation des citoyens européens. Les chiffres Eurobaromètre du 2 août 2017 placaient le terrorisme en tête des problèmes cités par les citoyens européens. En 2017, le Centre d'analyse du terrorisme a recensé soixante-deux incidents terroristes dans l'UE (quinze attentats, sept tentatives et quarante projets). La menace reste donc élevée, permanente et en constante évolution. La question de la vulnérabilité de l'Europe et de ses Etats-membres occupe une place primordiale dans les discours politiques et sécuritaires. Les attentats en France et à Berlin en 2015 et 2016 ont montré de réelles failles de sécurité, et notamment l'absence de connexion entre les bases de données de sécurité qui existent sur le plan européen. De plus, la nature transnationale de la menace terroriste a engendré une prise de conscience du renforcement nécessaire de la coordination et de la coopération entre les autorités compétentes (notamment par l'échange d'informations) et du rôle de l'Union européenne.

2015 a été un tournant dans la menace terroriste et dans l'encadrement juridique de cette menace par les Etats. Le terrorisme représente un défi d'un genre nouveau pour la démocratie. Dans plusieurs pays, le débat sur la lutte contre le terrorisme a pris la forme d'une dualité entre droits civils et sécurité. La menace terroriste touche et remet en

question les valeurs des sociétés démocratiques, elle remet en cause les équilibres institutionnels, politiques, économiques et sociaux des Etats.

Confrontés à une multiplication et à de nouvelles formes d'actes terroristes, les Etats de l'Union européenne sont contraints d'adapter leurs législations pour lutter efficacement contre ces actes indignes, remettant parfois en cause les valeurs si chères à toute démocratie.

Plusieurs interrogations se posent alors : Comment rationaliser la peur, engendrée par ces actes terroristes, par le droit ? Comment les Etats peuvent-ils y répondre efficacement ? La lutte contre le terrorisme et donc la sauvegarde de la sécurité peut-elle ainsi réellement justifier des restrictions importantes aux libertés fondamentales ? Parfois, la politique sécuritaire contrevient aux libertés individuelles et le défi posé renvoie notamment à cette question perpétuelle de l'équilibre entre liberté et sécurité.

Cette lutte est une priorité absolue pour les Etats mais également pour l'Union européenne, même si elle n'est pas un acteur au premier plan puisque la sécurité intérieure reste de la seule compétence nationale. Toutefois, l'Union européenne apporte un soutien significatif par l'adoption de dispositifs de lutte et par l'adoption d'une nouvelle stratégie. Face à cette menace mondiale permanente, ainsi qu'aux nouvelles menaces qui pèsent sur le monde et qui ne connaissent ni frontières, ni nationalités, ni religions, la communauté internationale doit être unie.

Ce colloque s'est organisé sur deux journées. La première, à Szeged, fut l'occasion de dresser les grandes lignes de l'histoire du terrorisme en Europe et de mettre en exergue l'impact de cette menace sur la population et sur les valeurs de nos démocraties. Les intervenants ont également présenté les défis auxquels sont confrontés les démocraties – la dualité entre droits fondamentaux et sécurité – et les menaces pour l'Etat de droit. Cette lutte est donc une priorité absolue pour les Etats mais également pour l'Union européenne. La nature transnationale de la menace terroriste a engendré une prise de conscience par les États membres du rôle accru que doit jouer l'UE dans ce domaine; Cette dernière apporte en effet un soutien significatif et non négligeable.

La deuxième journée, qui s'est déroulée à Budapest était l'occasion de présenter les moyens judiciaires de la lutte contre le terrorisme en

France et en Belgique. Les deux magistrats ont su captiver le public par le partage de leurs expériences de terrain. La question du lien entre la corruption et le terrorisme et le fait que la corruption apparaît comme une menace pour la sécurité, a également été abordée. Le colloque s'est terminé sur le cadre international de la protection des données avec l'intervention d'un expert du Conseil de l'Europe.



**FRANÇOIS SAINT-BONNET**

*Professeur d'Histoire du droit à l'Université Paris II Panthéon-Assas,  
spécialiste du droit des périodes de crise et du droit des libertés*

# SECURITE ET TERRORISME : UN DEFI POUR LA DEMOCRATIE ET UNE MENACE POUR L'ETAT DE DROIT

Le terrorisme met à l'épreuve tant la sécurité des citoyens que celle de l'Etat, or la garantie de cette sécurité forme la mission première de ce même Etat : il va donc de soi que la lutte contre ce fléau se situe au cœur de ses compétences. Cependant, la mondialisation les a affaiblis, or la menace djihadiste se présente comme un danger mondialisé : les Etats éprouvent les plus grandes difficultés pour y faire face efficacement seuls. Ajoutons un troisième syllogisme : la garantie des droits et des libertés constitue tant une exigence qu'une fierté pour les pays avancés, or les islamistes radicaux, qui les méprisent et les piétinent, exploitent au maximum ces apparentes faiblesses, il paraît donc difficile de les vaincre en maintenant un niveau élevé de protection des droits fondamentaux.

Les démocraties libérales d'aujourd'hui – ouvertes, bienveillantes, soucieuses des libertés – sont placées devant un paradoxe : contraintes de repenser leur rôle, de réfléchir à leur vocation, de reconsiderer les moyens qu'elles considèrent pouvoir mettre en œuvre. Plusieurs routes

s'entrecroisent. Faut-il qu'elles hérisSENT à nouveau des frontières pour se barricader ou qu'elles laissent se poursuivre la transformation du monde en « village global » en traquant les terroristes au cœur d'un territoire mondial ? Convient-il que leurs citoyens exigent une protection élevée de leurs droits et libertés, y compris pour ceux – souvent leurs propres concitoyens – qui n'hésitent pas un instant à recourir à une violence inimaginable contre leurs « cibles », tout en se faisant exploser eux-mêmes ? Ces questions ne sauraient être résolues sans effort théorique ni recul historique<sup>1</sup>.

Remontons dans le temps afin de résister d'un côté la logique de djihadistes qui agissent au nom de Dieu et de l'autre celle d'Etat pour qui les droits de l'homme forment des valeurs fondamentales. Les conflits qui ont ensanglanté l'Europe au XVI<sup>e</sup> et au XVII<sup>e</sup> siècle sont nés comme des guerres saintes ; ils se sont achevés comme des guerres interéta-  
tiques. Catholiques et protestants ont cru, dans un esprit apocalyptique crépusculaire, que tuer au nom de Dieu n'avait rien de criminel et que mourir en Son nom assurait la vie éternelle – comme le pensent, toutes proportions gardées, les soldats du djihad d'aujourd'hui. Fatigués de décennies de désolations et de massacres, les modérés des deux camps, croyants sincères, acquièrent la conviction que d'une part brutaliser un compatriote, fût-il hérétique, devait exposer à une répression étatique et que, d'autre part, soudain septiques à l'égard des prédateurs enflammés, le martyre pourrait bien attendre<sup>2</sup>. Cette révolution intellectuelle que Marcel Gauchet a pu identifier comme un « éloignement de Dieu » a puissamment contribué à l'édification de l'Etat. Cette forme proprement moderne de gouvernement aurait pour mission la préservation de l'intégrité physique des individus et laisserait à chacun d'eux les voies et moyens de la vie éternelle, reléguant les religions à un phénomène de société, cessant de guider l'action politique des rois. Le « droit divin », loin d'être une doctrine théologique, se présente comme une pensée politique qui instrumentalise la spiritualité à son profit, en revendiquant un rapport direct du monarque à Dieu, sans la médiation de l'Eglise.

---

1 Voir François Saint-Bonnet, *À l'épreuve du terrorisme. Les pouvoirs de l'Etat*, Paris, Gallimard, coll. « L'esprit de la cité », 2017.

2 Le film de Marie-Castille Mention-Schaar, *Le Ciel attendra* (2016) évoque – dans le contexte d'aujourd'hui – la question de l'attraction pour le martyre et de son rejet.

Au XVIIe siècle, on assistait non seulement à la construction idéologique de l'Etat mais encore à son édification institutionnelle, juridique, militaire, territoriale. En particulier, les royaumes ont érigé à leurs pourtours des frontières, faites de citadelles et de places fortes, permettant de garantir leur intégrité tout en contrôlant les flux humains, commerciaux, culturels.

Ce modèle politique accompagna la naissance du concept moderne de sécurité, conçue comme une préservation de la vie, conséquence de la peur de la mort. Il s'agit pourtant d'une acceptation assez nouvelle au XVIIe siècle : au Moyen Age, on craignait moins la mort que la damnation, c'est pourquoi le « grand départ » pouvait apparaître comme un événement heureux, pour peu que l'on soit assuré de la rémission des péchés, comme l'avaient été jadis les croisés que différents papes, à la suite d'Urbain II, leur avait promise. Les djihadistes d'aujourd'hui meurent dans la même paradoxale sécurité, eux qui croient qu'ils obtiendront les soixante-dix vierges promises et le vin qui n'enivre pas dans l'Au-delà s'ils succombent en martyrs (*shahîd*).

Hobbes incarne à la perfection une modernité hantée par la violence et mue la volonté d'en finir avec les guerres eschatologiques. La recette consiste en un ordre politique et juridique fondé sur une conception rationnelle mais autoritaire de la souveraineté. Toutefois, la sécurité des « corps », jamais parfaite, allait dévoiler une nouvelle insécurité, celle des individus dont la capacité à s'exprimer, à se déplacer, à jouir de leurs biens, à vivre même, se trouverait soumise au mieux à la pouvoir policier de la monarchie absolue, au pire à la glaciale « raison d'Etat ». Il faudra les efforts conjugués des Philosophes qui, dans le sillage de Locke et de Montesquieu, combattront l'idée que l'insécurité juridique puisse être abandonnée à l'impératif de préservation toute physique des individus. (Les débats d'aujourd'hui sur l'instauration d'un état d'exception permanent ont une teneur identique.) Allait naître ainsi ce vaste mouvement en faveur des droits de l'homme qui promettent ambitieusement de libérer le citoyen du joug de l'Etat oppressif tout en l'assurant de sa protection.

Ce double engagement ne pourrait toutefois pas être absolument constant : en cas de circonstances exceptionnelles – péril extérieur, sédition intérieure – les libertés se verraienr rognées pour offrir à l'Etat davantage de latitude d'action (état de siège, état d'urgence, loi martiale, pouvoirs spéciaux, etc.).

Après les « médecins sans frontières », les « reporters sans frontières », les « architectes sans frontières », le XXI<sup>e</sup> siècle voit surgir des « ennemis sans frontières ». Les djihadistes se proposent de subjuguer les démocraties modernes en se servant de leurs faiblesses : la déficience de leurs protections territoriales, le haut niveau de garantie des droits. Deux pistes s'ouvrent alors pour repenser le rôle de l'Etat.

On peut considérer que l'on a affaire à une nouvelle guerre sainte et que, pour y mettre fin, il faut retrouver les méthodes par lesquelles on en était sorti, à savoir un Etat, conçu comme une forteresse, chargé de protéger les siens en contrôlant strictement les flux, spécialement humains. Traquer les djihadistes de l'intérieur pour les chasser en considérant qu'ils ont quitté par eux-mêmes la communauté politique. Une telle approche permet aisément de justifier, par exemple, la déchéance de nationalité ou l'introduction dans la loi ordinaire de dispositifs réservés aux périodes de circonstances exceptionnelles, tels que l'état d'urgence. Elle induit également un coût élevé. La « démondialisation » conduirait sans doute à ralentir les économies, réduire les chances de voyager (touristes, hommes d'affaires, étudiants), faire revivre les nationalismes dont le bilan en vies humaines à l'occasion de guerres interétatiques du XX<sup>e</sup> siècle, surpassé largement celui des pertes occasionnées par le terrorisme, tant des victimes que des forces de sécurité.

On peut aussi juger le temps des frontières hermétiques révolu. La mondialisation – née de l'agonie du bloc soviétique après chute du mur de Berlin, renforcée par une aspiration à une « fin de l'histoire » démocratique et libérale (Fukuyama), appuyée par les nouvelles technologies qui abolissent les distances – devrait être regardée comme un mouvement aussi heureux qu'irréversible. Une décennie plus tard, la « monde mondialisé » voyait surgir en Al Qaïda un nouvel « axe du mal » : il ne prenait plus la forme d'un bloc « bloc » territorial, comme naguère le bloc de l'Est, mais celle d'une « nébuleuse » qui viendrait s'insinuer partout, en permanence, insécurisant de l'intérieur ce monde sans extrémités extérieures. Pour subjuguer de tels ennemis sans restaurer les frontières, il faut avoir recours à la surveillance et au renseignement, il faut pénétrer dans la vie privée des croyants que l'on suppose radicalisés pour les empêcher, avant qu'il ne soit trop tard, de passer à l'acte. Cela suppose de traiter certains, non pour ce qu'ils font, mais pour ce qu'ils sont – ou que l'on croit qu'ils sont. Cela passe par la négation de pans

entiers des droits fondamentaux : présomption d'innocence, respect de la vie privée, liberté d'expression.

Dans ce modèle, la sentinelle qui permet de « vaincre » – *i.e.* éviter les attentats – a les traits de l'agent de renseignement, un héros invisible qui ne connaît aucune frontières : ni celles de son pays car il peut agir partout, ni celles de la vie privée car il peut espionner, ni celles du droit car il utilise des moyens aux marges de la légalité, ni celle de la loyauté car il agit par ruse. Autant de caractéristiques qu'il partage avec le djihadiste, à ceci prêt qu'il le fait au nom de l'Etat (de droit) et, d'une certaine manière, au nom du bien.



**GUILLAUME RENAUDINEAU**

*Conseiller aux affaires européennes et sécurité intérieure, Sénat*

## « LA STRATEGIE DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME »

Je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui et je remercie l'Ambassade de France en Hongrie, l'Institut français de Budapest, le Centre universitaire francophone de l'Université de Szeged et Wallonie-Bruxelles International de leur invitation. Je voudrais également préciser que je m'exprime ici à titre personnel et que mes propos n'engagent pas l'institution à laquelle j'appartiens.

Le terrorisme constitue aujourd'hui une menace permanente et diffuse pour l'ensemble de l'Union européenne. Comme vous le savez, mon pays, la France, a été particulièrement touché par le terrorisme, notamment à Paris, en janvier 2015, contre Charlie Hebdo et l'hyper casher, et le 13 novembre 2015, contre la salle de concert du Bataclan, des cafés et restaurants, et aux abords du Stade de France, qui ont fait 130 morts et plus de 350 blessés.

Depuis 2015, la France a fait l'objet de 14 attaques terroristes abouties, qui ont causé 246 morts et plusieurs centaines de blessés, comme à Nice le 14 juillet 2016 (86 morts), à Saint-Etienne du Rouvray en 2016, à Trèbes et à Carcassonne en mars 2018. 17 attentats ont été déjoués.

La France n'est pas le seul pays européen touché par ce fléau. Le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, la Finlande, et d'autres pays encore, ont été frappés par des attentats terroristes. Depuis 2001, on dénombre en Europe 2 363 morts dans des attaques terroristes et près de 8 200 blessés.

La principale préoccupation des Etats membres porte sur le terrorisme islamiste et le phénomène qui lui est étroitement lié des combattants en Syrie et en Irak.

Les services de renseignements estiment en effet que parmi les 40 000 combattants terroristes étrangers partis faire le djihad en Syrie et en Irak, 5 000 seraient originaires de l'Union européenne : La France (1 300) serait le pays européen le plus touché, suivi du Royaume-Uni et de l'Allemagne (800 chacun), de la Belgique (500), de l'Espagne (250) et de l'Italie (100).

Avec les reculs de l'Etat islamique en Syrie et en Irak, le retour en Europe de ces combattants aguerris, ces « revenants », constitue une menace sérieuse pour notre sécurité.

Si la menace externe demeure une réalité, les attaques récentes ont mis en évidence une menace terroriste plus « endogène » provenant d'individus auto-radicalisés, avec des modes opératoires plus « artisanaux », mais plus difficiles à détecter, comme les attaques au couteau de passants pris au hasard dans la rue ou contre des policiers.

Les traités européens précisent expressément que « *la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre* » (art. 4 du TUE) et l'article 72 du TFUE décline ce principe de la manière suivante : « *le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ».

La lutte contre le terrorisme reste donc avant tout une compétence des Etats-membres, à travers leurs services de renseignement, leurs forces de sécurité intérieure et leur appareil judiciaire. L'Union européenne n'intervient qu'en soutien de l'action des Etats membres.

Mais cela ne signifie pas que l'Union doive rester inerte. L'Union européenne a, en effet, un rôle important et complémentaire à jouer pour

mieux coordonner les actions des Etats membres face à un phénomène transfrontalier comme le terrorisme islamiste qui dépasse les frontières nationales.

Les attentats terroristes commis en France en novembre 2013 ont été planifiés depuis la Syrie. Les auteurs sont entrés en Europe en se mêlant au flux des réfugiés par la Grèce, et ils se sont ensuite rendus en Belgique pour acheter des armes et des explosifs, avant de commettre ces attentats à Paris.

Selon les premiers éléments de l'enquête, l'un des auteurs de ces attentats, Salah Abdeslam, actuellement détenu en France, se serait rendu trois fois à Budapest au cours de l'été 2015, pour « *convoyer* » des terroristes depuis la Hongrie.

Dans un espace de libre circulation, comme l'Union européenne, il est donc important de ne pas laisser de « *trou dans la raquette* ».

Le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a d'ailleurs annoncé, dans son dernier discours sur l'état de l'Union, devant le Parlement européen, le 12 septembre 2018, plusieurs initiatives pour renforcer l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme.

Il existe d'ailleurs une forte attente des citoyens dans ce domaine. Selon un sondage d'Eurobaromètre de juin 2016<sup>1</sup>, 82 % des citoyens européens interrogés considéraient le terrorisme comme le problème le plus important auquel doit faire face l'Union européenne.

Ma présentation comportera trois parties :

1. Le rappel du cadre institutionnel et du rôle des différents acteurs ;
2. Le bilan des mesures prises par l'Union européenne ;
3. Les priorités actuelles pour renforcer la lutte contre le terrorisme.

---

<sup>1</sup> Parlement européen, « *Les Européens en 2016 : perceptions et attentes, lutte contre le terrorisme et la radicalisation* », juin 2016

## I. Une action de l'Union européenne relativement récente

### 1. Un cadre institutionnel évolutif

L'« Europe de la sécurité » est une notion apparue tardivement au sein de la construction européenne, qui a pendant longtemps présenté un caractère exclusivement économique.

Les États membres étaient réticents à accepter une compétence européenne en matière de sécurité, qui est une prérogative régaliennne, située au cœur de la souveraineté des États.

La coopération policière au niveau européen a débuté en 1976, de manière informelle, avec la création du groupe de **TREVI**<sup>2</sup>. Il s'agissait alors essentiellement de lutter contre le terrorisme d'extrême gauche qui touchait plusieurs pays européens (avec les Brigades rouges en Italie, la Fraction Armée Rouge en Allemagne et Action directe en France).

Elle s'est ensuite développée, en dehors du cadre des traités, avec la signature des **accords de Schengen**, le 15 juin 1985, entre cinq États membres (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas). En effet, la libre-circulation des personnes par la levée des contrôles aux frontières intérieures au sein de cet espace a rendu nécessaire un renforcement de la coopération policière et douanière entre ces pays.

La coopération policière n'a été institutionnalisée que par **le traité de Maastricht**, entré en vigueur en 1992, dans le cadre du « troisième pilier » de l'Union européenne. Celui-ci qui regroupait la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, se caractérisait par une logique intergouvernementale.

Je rappelle que la méthode communautaire – qui est spécifique à la construction européenne – repose sur le monopole de l'initiative de la Commission européenne, institution indépendante représentant

---

<sup>2</sup> *Acronyme de Terrorisme, radicalisation, extrémisme, violence internationale*

l'intérêt général européen – le vote à la majorité qualifiée au Conseil – institution composée des représentants des Etats membres – en codécision avec le Parlement européen – institution élue par les citoyens européens – sous le contrôle de la Cour de Justice.

La méthode intergouvernementale se caractérise par un droit d'initiative partagé entre la Commission européenne et les États membres, la règle de l'unanimité au sein du Conseil, la simple consultation du Parlement européen et le rôle limité de la Cour de justice.

Le **traité d'Amsterdam**, entré en vigueur en 1999, a « communautarisé » progressivement la politique européenne en matière d'asile et d'immigration, ainsi que la coopération judiciaire civile, en prévoyant leur transfert du troisième au « premier pilier », tout en maintenant la coopération policière et la coopération judiciaire pénale dans le « troisième pilier ». Le traité d'Amsterdam a également intégré l'acquis de Schengen dans le cadre des traités et introduit le concept d'« espace de liberté, de sécurité et de justice ». Le cadre institutionnel souffrait cependant de **trois** carences.

- Une **absence de cohérence** d'abord. La construction en « piliers » était source de complexité et constituait un obstacle à une véritable prise en compte de la transversalité. Ainsi, la lutte contre le financement du terrorisme a nécessité des instruments ressortant à la fois du « premier pilier », du « deuxième pilier » et du « troisième pilier », selon les aspects externes ou internes.
- Un **manque d'efficacité** ensuite. La contrainte de l'unanimité aboutit souvent à des blocages ou à des compromis a minima, en particulier dans une Europe à vingt-huit États membres. Ainsi, l'harmonisation des législations nationales en matière pénale se fait généralement sur le plus petit dénominateur commun en raison du droit de veto dont dispose chaque État.
- Un **défaut de légitimité** enfin. Le Parlement européen et les parlements nationaux n'étaient pas véritablement associés au processus législatif sur ces domaines sensibles qui concernent directement les droits des individus et le contrôle de la Cour de justice était limité.

Les difficultés apparues concernant la protection des données personnelles, et l'équilibre entre la sécurité et le respect de la vie privée,

notamment dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis sur le transfert aux autorités américaines des données concernant les passagers des vols à destination des États-Unis (PNR) en ont offert l'illustration.

Le **traité de Lisbonne**, signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009, comporte des changements significatifs concernant l'Europe de la sécurité. Il regroupe d'abord dans un cadre institutionnel unique l'ensemble des questions relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le « troisième pilier » est donc supprimé et la méthode communautaire est étendue à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Toutefois, il ne s'agit pas d'une « communautarisation » pleine et entière, puisqu'il préserve certaines spécificités, comme un droit d'initiative partagé entre la Commission européenne et au moins un quart d'États membres ou encore le maintien de la règle de l'unanimité pour certains sujets, comme la coopération policière opérationnelle. Par ailleurs, trois États (le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark) bénéficient d'un régime dérogatoire. La prise de décision sur ces sujets a donc été considérablement facilitée par le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil et, dans le cas où la contrainte de l'unanimité continue de s'appliquer, par le recours au mécanisme de frein/accélérateur, permettant de lancer de manière assouplie une coopération renforcée.

La légitimité démocratique de la prise de décision sur ces matières sensibles, qui touchent aux droits des individus et aux libertés individuelles, est également améliorée avec l'augmentation des prérogatives du Parlement européen et de la Cour de justice et la reconnaissance d'une valeur juridiquement contraignante à la Charte des droits fondamentaux.

Une « clause de solidarité » est introduite. Elle permet de mobiliser l'ensemble des instruments et des structures de l'Union européenne, y compris les moyens militaires, en cas d'attaque terroriste contre un État membre ou d'une catastrophe. Cette clause a été invoquée de manière anticipée à la suite des attentats terroristes de Madrid du 11 mars 2004.

Le traité de Lisbonne a également introduit une clause de défense mutuelle, qui prévoit qu'au cas où un Etat membre est l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent

aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir. Après les attentats de Paris de novembre 2015 et, à nouveau, après celui de Nice de juillet 2016, la France a sollicité le soutien de ses partenaires au titre de la clause de défense mutuelle.

Le traité de Lisbonne étend également les compétences de l'Union européenne dans ces matières, et prévoit la mise en place d'un système intégré de gestion des frontières extérieures, renforce les prérogatives d'Europol et d'Eurojust et permet la création d'un Parquet européen.

Le traité de Lisbonne prévoit aussi l'institution d'un comité permanent de sécurité intérieure (COSI). Ce comité, institué au sein du Conseil, vise à renforcer la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. Il constitue, en quelque sorte, le pendant en matière de sécurité intérieure du comité politique et de sécurité, qui traite des questions relatives à la sécurité extérieure.

Le traité de Lisbonne rappelle toutefois à plusieurs reprises que la sauvegarde de la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public continuent de relever de la responsabilité première des États membres.

En définitive, c'est peut-être dans le domaine de la sécurité que le traité de Lisbonne apporte les changements les plus significatifs. C'est, en effet, le domaine où s'expriment les plus fortes attentes des citoyens européens.

## 2. Une pluralité d'acteurs

Plusieurs acteurs participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique anti-terroriste de l'Union européenne.

Reflet du caractère fortement intergouvernemental de la politique de sécurité intérieure, les États membres conservent un rôle de premier plan dans la définition des orientations et dans la mise en œuvre de cette politique.

Ainsi, les différentes mesures sont adoptées par les États au sein du Conseil « Justice et Affaires intérieures », qui réunit les ministres de l'intérieur et de la justice des vingt-huit États membres, et elles sont ensuite mises en œuvre par les États. Chaque pays exerçant la présidence

semestrielle du Conseil définit ses priorités et les grandes orientations sont même définies par les chefs d'État et de gouvernement au sein du Conseil européen.

La Commission européenne participe toutefois à l'élaboration de cette politique. Elle dispose d'une direction générale « Migrations et Affaires intérieures », ou « DG Home » dans le jargon bruxellois, et, depuis 2016, d'un Commissaire européen chargé de la sécurité, de nationalité britannique, M. Julian King (nommé en 2016 en remplacement de M. Jonathan Hill), sous l'autorité du Président de la Commission européenne M. Jean-Claude Juncker.

Le Parlement européen, notamment au travers de sa commission dite « Libé », ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne, sont également de plus en plus impliqués respectivement dans l'élaboration et le contrôle de cette politique.

Enfin, il existe divers organismes, comme EUROPOL, EUROJUST ou FRONTEX, ainsi qu'un coordonnateur européen de la lutte contre le terrorisme, créé à la suite des attentats terroristes commis à Madrid le 11 mars 2004. La création de ce poste a été rendue nécessaire car la lutte contre le terrorisme est une politique transversale qui ne se résume pas à la seule action répressive. Elle touche en effet à des domaines très variés, comme par exemple, la lutte contre la radicalisation, la lutte contre le financement du terrorisme ou encore les aspects externes c'est-à-dire la coopération avec les pays tiers.

Une coordination est donc indispensable. M. Gilles de Kerchove, de nationalité belge, a été nommé à ce poste en septembre 2017, en remplacement de M. Gijs de Vries. Ce coordonnateur est notamment chargé de :

- Cordonner les travaux du Conseil en matière de lutte contre le terrorisme ;
- Présenter des recommandations et proposer des initiatives au Conseil ;
- Avoir une vue d'ensemble de tous les instruments dont dispose l'UE, rendre régulièrement compte au Conseil et assurer un suivi de ces décisions.

## II. Stratégie de l'UE et bilan

L'Union européenne a réellement pris conscience de la menace terroriste après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, dont l'enquête a rapidement montré qu'ils avaient été en partie planifiés depuis le sol européen.

Dès le 21 septembre 2001, un Conseil européen extraordinaire adopta un plan d'action en matière de lutte contre le terrorisme. En quelques semaines, l'UE a adopté plusieurs instruments, dont une définition commune du terrorisme et le mandat d'arrêt européen et a conclu un accord de coopération judiciaire avec les Etats-Unis.

Après les attentats de Madrid en 2004, et de Londres en 2005, le Conseil a adopté, en décembre 2005, une stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, qui s'appuie sur quatre piliers : la prévention, la protection, la poursuite et la réaction.

Cette stratégie a été renouvelée le 16 juin 2015 par le Conseil, après les attentats de Paris.

De manière schématique, et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut résumer le bilan de l'UE en **trois** volets :

- L'adoption de normes
- La coopération opérationnelle
- Le partenariat avec les pays tiers.

### 1. L'action normative

De nombreux textes ont été adoptés au niveau européen en matière de lutte contre le terrorisme. Parmi les principales mesures, on peut mentionner :

Le 13 juin 2002, une décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme a été adoptée. Ce texte, qui contient une **définition commune**

**du terrorisme**, assortie de peines d'emprisonnement harmonisées, a constitué une avancée majeure.

Auparavant, seuls six Etats membres (France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie et Portugal) étaient dotés d'une législation spécifique sur le terrorisme. Dans les autres Etats-membres les infractions terroristes étaient sanctionnées comme des infractions de droit commun.

L'article premier de la décision cadre prévoit que chaque Etat membre

*« prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes (comme les atteintes à la vie d'une personne ou la prise d'otage) qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de :*

- gravement intimider une population*
- contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou*
- gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale »*

Inspirée de la législation française, cette décision cadre retient donc l'objectif visé par l'auteur de l'infraction.

Son article 2 permet également de réprimer la direction et la participation à un groupe terroriste, sur le modèle de l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste de la législation française.

Cette décision-cadre a été remplacée par une directive relative à la lutte contre le terrorisme, adoptée le 15 mars 2017<sup>3</sup>, qui définit de nouvelles infractions liées aux activités terroristes. Elle pénalise désormais dans tous les Etats membres le fait de voyager dans et vers les zones de combat, le fait de financer le terrorisme.

---

<sup>3</sup> Directive UE 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil

Toujours en 2002, un **mandat d'arrêt européen** a été établi. Fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle, et opérationnel depuis 2007, il a permis de réduire sensiblement les délais dans le cadre de l'ancienne procédure d'extradition.

Il faut désormais compter en moyenne autour de seize jours pour remettre une personne recherchée qui consent à la remise et quarante-huit jours à défaut de consentement. Cette procédure peut s'avérer très efficace en matière de terrorisme.

Grâce à ce mécanisme, il a été possible à la Belgique de remettre à la France en moins de deux mois Salah Abdeslam, l'un des auteurs des attentats de Paris. En comparaison, il avait fallu plus de dix ans de procédures pour que le Royaume-Uni accepte l'extradition en France de Rachid Ramda, l'un des auteurs de l'attentat du RER Saint-Michel, en 1995.

Une stratégie de **lutte contre le financement du terrorisme** a été adoptée en 2004 et révisée en 2008.

De nombreux textes ont été adoptés qui concernent la lutte contre le blanchiment de capitaux, les mouvements illicites d'argent liquide, le gel et la confiscation des avoirs des individus ou des organisations terroristes.

La cinquième directive anti-blanchiment, qui est en cours d'adoption, permettra de rendre obligatoire dans tous les Etats membres la mise en place de registres bancaires centralisés. Cela devrait permettre de gagner un temps précieux lors de la recherche d'informations bancaires sur une personne dans le cadre d'une enquête judiciaire.

Les **contrôles aux frontières extérieures** de l'espace Schengen ont été renforcés.

Le code frontière Schengen retient le principe de l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures. Toutefois, dans certains cas, notamment en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, comme celle résultant d'une attaque terroriste, un rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures est possible pour une durée limitée. A la suite des attentats de Paris, en novembre 2015, la France a ainsi renforcé et prolongé ses contrôles aux frontières intérieures, en raison d'une menace terroriste permanente.

L'Union européenne a parallèlement pris des mesures destinées à renforcer la sécurité des transports et la protection des infrastructures critiques (routes, chemins de fer, réseaux d'électricité et centrales électroniques). En outre, un plan d'action dans le domaine NRBC (Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique) a été adopté en 2009.

## 2. La coopération opérationnelle

Au-delà de l'action normative, l'Union européenne intervient aussi en appui aux Etats membres pour renforcer leur coopération opérationnelle, notamment en matière d'échange d'information.

Le **système d'information Schengen** (SIS), mis en place dès 1995 entre les États membres parties à la Convention de Schengen, facilite le partage d'informations sur les personnes ou objets recherchés.

Il permet aux autorités compétentes (policiers, gendarmes, douaniers, autorités judiciaires) de disposer en temps réel des informations introduites dans le système par l'un des États membres grâce à une procédure d'interrogation automatisée. Cet outil est utilisé lors des contrôles aux frontières extérieures pour vérifier si la personne contrôlée a été signalée dans le système par un État membre comme recherchée ou dangereuse.

Le système d'information Schengen est devenu l'un des plus importants fichiers de police au monde. Il contient soixante-quinze millions de données en 2016, et a été consulté plus de quatre milliards de fois entre 2015 et 2016<sup>4</sup>.

Ce système devrait à l'avenir être renforcé avec l'inclusion des données biométriques.

Un **office européen de police**, appelé Europol, a été créée en 1995 et est devenu une agence européenne en janvier 2010. Il a son siège à La Haye.

---

<sup>4</sup> Séverine Werner, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », Politique étrangère, 2 :2018, pp.133-144.

A l'origine son mandat était limité à la lutte contre le trafic de drogue. Puis son mandat a été progressivement élargi à la criminalité organisée et au terrorisme.

Europol n'est pas un « FBI européen ». Il ne dispose d'aucune compétence pour mener des enquêtes. Il s'agit plus modestement d'une agence spécialisée dans la gestion et l'échange d'information.

Europol a ainsi développé des bases de données performantes pour stocker des éléments d'enquête et développer ainsi des bases de données.

À la suite des attentats du 13 novembre 2015, Europol a renforcé son dispositif de lutte contre le terrorisme. L'office a notamment institué en son sein, en janvier 2016, un Centre européen de lutte contre le terrorisme.

Ce centre a pour mission de centraliser davantage les outils et fichiers existants dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et à apporter un soutien technique dans le cadre des enquêtes post-attentats.

Ce centre met également à disposition des services nationaux de lutte anti-terroriste des informations, des bases de données et des outils d'enquête thématiques, comme par exemple une base de données contenant la liste des combattants terroristes étrangers.

La coopération judiciaire s'est développée notamment à travers **l'unité de coopération judiciaire Eurojust**, créée en 2002. Cette unité, également située à La Haye, est composée de procureurs, magistrats ou officiers de police détachés par chaque Etat membre.

Elle peut notamment demander l'ouverture d'une enquête ou l'engagement de poursuites, ou la mise en place d'une équipe commune d'enquête. Eurojust n'a aucun pouvoir judiciaire propre. Elle joue un rôle d'aiguillon pour faciliter la coopération judiciaire entre les Etats membres.

Jusqu'en 2015, Eurojust était très peu saisie d'affaires de terrorisme, la plupart des dossiers étant bilatéraux, à l'exemple de la lutte contre l'ETA qui passe par une coopération judiciaire bilatérale très forte entre la France et l'Espagne.

L'année 2015 a représenté un tournant. Le 26 novembre 2015, soit treize jours après les attentats de Paris, Eurojust a ouvert, sur la demande de la section anti-terroriste de Paris, un dossier à l'égard de quatorze États.

L'appui de l'agence est de plus en plus sollicité en matière de terrorisme. En 2016, le nombre de dossiers de terrorisme soumis à Eurojust a été multiplié par cinq par rapport à 2014. En 2016, Eurojust a apporté son assistance dans soixante-sept dossiers de terrorisme, dont celui des attentats de Bruxelles, contre quatorze en 2014, et organisé dix-huit réunions de coordination.

Les équipes communes d'enquête et le réseau judiciaire en matière pénale peuvent par ailleurs être des instruments très utiles pour les affaires de terrorisme.

Un règlement du 14 septembre 2016 a créé **une agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes** à partir de Frontex, créée en 2005 à Varsovie. Si l'agence est principalement chargée de la protection des frontières extérieures, elle participe aussi à la lutte contre le terrorisme.

Enfin, le **système européen de dossiers de données des passagers de vols aériens** (PNR), en discussion depuis 2011, a été adopté par le Parlement européen et le Conseil le 21 avril 2016. Ce système crée l'obligation pour les compagnies aériennes de transmettre aux services répressifs les données de réservation des passagers de vols aériens. Il permet aux services répressifs d'identifier des suspects dont les modalités de voyage sont inhabituelles et de surveiller des itinéraires, déplacements et contacts d'individus suspectés d'être impliqués dans des activités terroristes. Toutefois, pour être opérationnel, il suppose la mise en place effective des PNR nationaux. Ce qui est encore loin d'être le cas.

### 3. La dimension extérieure

La dimension extérieure joue un rôle essentiel dans la lutte contre le terrorisme. L'Union conclut avec les pays tiers des clauses et des accords de coopération.

La coopération avec les Etats-Unis a, dans ce cadre, une place majeure. L'Union européenne a conclu avec ce pays des accords de coopération dans différents domaines. Un accord a été conclu avec les

Etats-Unis sur le transfert de données relatives aux passagers des vols aériens (PNR). D'autres accords PNR ont été passés avec le Canada et l'Australie.

Le phénomène des combattants étrangers et des « revenants » a également conduit l'Union européenne à renforcer sa coopération avec certains pays tiers, comme le Liban ou la Jordanie.

### III. Un bilan en demi-teinte

On peut mentionner **trois** limites.

Si la lutte contre le terrorisme est reconnue comme une priorité de l'UE, la sensibilité à cette menace diffère cependant entre les Etats membres selon leur perception de leur propre niveau d'exposition à la menace, ainsi que selon l'état de leurs capacités nationales notamment dans les fonctions régaliennes.

Ainsi, la directive relative au PNR, a été adoptée le 27 avril 2016, après cinq années de longues et laborieuses négociations, notamment entre le Conseil et le Parlement européen. La date limite de transposition était fixée au 25 mai 2018. Or, à ce jour, cette directive n'a pas été transposée dans plusieurs États membres et sa mise en œuvre concrète souffre encore de retards.

Selon un décompte récent présenté par le commissaire pour l'Union de la sécurité, quinze États membres, dont la France, seraient « bien avancés » dans la préparation de l'application du PNR, mais douze autres – dont l'Allemagne – auraient pris un retard important, en dépit de l'aide apportée par la Commission. Le commissaire a d'ailleurs qualifié la situation de « préoccupante » pour l'ensemble du dispositif et pour la stabilité juridique des dispositifs prévus par les différentes compagnies aériennes.

La France elle-même n'est pas exemplaire. Il a fallu une menace de recours en manquement de la Commission européenne, pour accélérer la transposition en France de la directive européenne sur les précurseurs d'explosifs de 2003, en raison des retards et des lenteurs de l'administration.

Le caractère multiforme de l'approche européenne, s'il est un gage d'efficacité, est aussi une source de complexité, chaque aspect relevant d'une logique propre.

Enfin, une dernière limite est d'ordre budgétaire. Le budget européen consacré à la sécurité est de 3,5 milliards d'euros sur la période 2014-2020, soit 0,35 % du budget européen. Ce montant est clairement insuffisant pour faire face aux défis actuels. Il s'agira de l'un des principaux enjeux de la négociation sur le futur cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

## **IV. Les priorités actuelles de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme**

Je mentionnerai 5 principaux défis :

- La prévention de la radicalisation, notamment sur Internet
- Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures
- L'extension de la compétence du Parquet européen
- Les échanges entre les services de renseignements
- Le Brexit

### **1. Première priorité : la politique de prévention contre la radicalisation, notamment sur Internet**

La prévention de la radicalisation constitue un axe important. Il s'agit notamment de la détection, de la lutte contre la radicalisation en milieu carcéral, des politiques d'éducation et d'aide sociale, et d'élaborer un contre discours à la propagande djihadiste.

En 2011, la Commission a établi un réseau de sensibilisation à la radicalisation (RAN), qui regroupe environ 2000 experts qui travaillent dans les secteurs sociaux, de la santé, dans des associations de victimes ou représentent des autorités locales, des diasporas.

En juillet 2017, un groupe d'experts de haut niveau sur la radicalisation a également été mis en place, comprenant des experts des Etats membres et de l'UE, qui a adopté son rapport en mai 2018. Celui-ci prévoit la création d'un centre de ressources européennes de prévention de la radicalisation, qui devrait être créée en 2018.

La Cour des Comptes européennes a toutefois rendu récemment un rapport assez critique sur l'action de la Commission européenne en matière de prévention de la radicalisation, en estimant notamment que la Commission européenne n'avait pas suffisamment développé le cadre permettant d'évaluer si l'aide est efficace et si l'utilisation des fonds européens est optimale.

La lutte contre la radicalisation sur Internet présente une importance particulière. Je pense en particulier aux messages de propagande faisant l'apologie du terrorisme sur Internet, qui jouent un rôle non négligeable en matière de radicalisation de certains jeunes en perte de repères.

Comme vous le savez, Internet est un espace de liberté, non régulé. Je rappelle qu'aujourd'hui plus de trois milliards d'individus disposent d'une connexion à Internet et que plus de 1,5 milliard de personnes utilisent Facebook.

Or, sauf à vouloir instaurer un contrôle préventif, à l'image de la Chine, il est très difficile de lutter contre « les contenus illicites ».

En effet, le retrait des contenus illicites repose sur la bonne volonté des hébergeurs, qui ne se considèrent pas comme responsables des messages diffusés sur leur site.

Par ailleurs, tous les pays n'ont pas la même conception de la liberté d'expression.

Une unité de référencement Internet a été instituée au sein d'Europol le 1er juillet 2015 afin de rechercher les contenus, comptes ou sites Internet en lien avec le terrorisme, en vue d'en demander le retrait ou le déférencement aux opérateurs. Un an après son lancement, l'unité avait traité plus de 11 000 messages. 91 % des contenus signalés avaient été retirés avec succès.

Un Forum de l'Internet a également été créée fin 2015 sous la forme d'un partenariat entre les grands acteurs de l'Internet comme Google ou Facebook, les Etats membres et la Commission européenne. Il invite

les entreprises à mettre en œuvre sur une base volontaire des outils de détection automatique et à procéder dans des délais rapides au retrait et au déférentement des contenus illicites sur la base de signalements.

La commission européenne vient de présenter, le 12 septembre, une proposition législative visant à améliorer la détection et la suppression des contenus incitant à la haine et à la commission d'actes terroristes.

Dans son discours sur l'état de l'Union prononcé devant le Parlement européen, le Président de la Commission européenne M. Jean-Claude Juncker a fixé l'objectif que tout contenu terroriste mis en ligne soit supprimé dans un délai d'une heure.

L'Allemagne s'est dotée en octobre 2017 d'une législation spécifique contre les différentes formes de contenus illicites prévoyant de lourdes sanctions financières en cas de défaillance. Ainsi, les plateformes de réseaux sociaux qui ne suppriment pas les contenus haineux illégaux dans les 24 heures suivant leur publication peuvent se voir infliger une amende allant jusqu'à 50 millions d'euros. Plusieurs pays, comme les Pays-Bas, l'Autriche et l'Espagne sont sur la même ligne.

En revanche, d'autres pays, comme les pays nordiques, sont réticents à une obligation juridique et à des sanctions.

## 2. Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures

Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen est non seulement une priorité face au défi migratoire, mais aussi un outil important de lutte contre le terrorisme.

Selon Europol, il n'y aurait pas de preuve concrète d'une utilisation systématique par des terroristes itinérants du flux de réfugiés pour pénétrer dans l'espace européen sans se faire remarquer.

Toutefois, cette pratique a pu être identifiée notamment lors des attaques du 13 novembre 2015 à Paris où deux des assaillants étaient entrés dans l'Union via la Grèce dans le flux des réfugiés venant de Syrie.

La Commission a proposé la mise en place de deux nouveaux fichiers : le fichier entrée/sortie – qui vise à enregistrer l’entrée et la sortie du territoire européen des ressortissants d’États tiers – et le fichier ETIAS (système européen d’information et d’autorisation concernant les voyages), une sorte d’ESTA européen (Electronic System for Travel Authorization, système d’autorisation de voyage sur le sol américain pour les voyageurs non soumis à visa) européen, qui vise à pouvoir effectuer des vérifications sur les personnes provenant de pays tiers non soumis à visa. L’objectif est de faire en sorte de connaître l’identité des ressortissants d’États tiers se rendant sur le territoire européen.

Le phénomène des combattants étrangers rend indispensables des contrôles approfondis quasi systématiques de ressortissants des pays membres de l’espace Schengen lorsqu’ils entrent et sortent de cet espace.

Certains terroristes impliqués dans des attentats perpétrés dans des États membres, comme les auteurs des attaques de Berlin en décembre 2016 et Marseille en octobre 2017, ont pu être enregistrés dans plusieurs fichiers européens sous une dizaine d’identités différentes.

Afin que ces situations, qui démontrent de réelles failles de sécurité, ne soient plus possibles, la Commission européenne a proposé en décembre 2017 de rendre interopérables les fichiers européens sécuritaires et migratoires. Afin que ces fichiers puissent mieux communiquer entre eux, un portail de recherche européen serait mis en place, qui permettrait à un garde-frontière de pouvoir vérifier en une seule fois si la personne contrôlée est connue dans un des fichiers.

Cette interopérabilité est un vaste chantier, tant technique que législatif pour les années à venir. On pense par exemple à la biométrie.

### 3. L'extension des compétences du Parquet européen à la lutte contre le terrorisme

L'article 86 du TFUE, introduit par le Traité de Lisbonne, ouvre la possibilité de créer un Parquet européen compétent pour rechercher, pour suivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Cette création nécessite une décision unanime du Conseil européen et l'approbation du Parlement européen. En l'absence d'unanimité, un groupe d'au moins neuf Etats membres peut instaurer une coopération renforcée.

La Commission européenne avait proposé dès juillet 2013 la mise en place d'un Parquet européen compétent pour lutter contre la fraude.

Après plusieurs années de négociations, et le blocage de plusieurs Etats membres, il a été décidé de recourir à une coopération renforcée en mars 2017.

Le règlement instituant un Parquet européen a été adopté le 12 octobre 2017, sous la forme d'une coopération renforcée de vingt-deux membres.

Parmi les Etats non participants, figurent le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, qui ont un statut dérogatoire, la Hongrie, la Pologne et la Suède, dont le Parlement s'est prononcé contre. Sa mise en place concrète est prévue en 2020.

Le Traité de Lisbonne avait prévu dès l'origine que la compétence de ce Parquet européen puisse être étendue à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, par décision du Conseil statuant à l'unanimité.

La perspective d'un Parquet européen compétent contre le terrorisme a été soutenue par le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker dans son discours sur l'état de l'Union.

## 4. L'échange d'informations entre les services de renseignement

Le renseignement est un domaine très sensible qui relève de la compétence propre des Etats membres. Toutefois, les échanges entre les services de renseignements sont indispensables et en pratique très fréquents. Ces échanges, y compris entre les États membres de l'Union européenne, se font soit de manière bilatérale, soit dans un cadre informel.

Les services de sécurité intérieure, se réunissent de manière régulière depuis 1971 dans le club de Berne, structure informelle d'échange d'informations. Au sein de ce club, ils ont décidé de créer un groupe anti-terroriste (GAT), qui regroupe les responsables des unités de lutte anti-terroriste, à l'exception de la Bulgarie, de Chypre et de Malte.

Cette structure avait un fonctionnement officieux, « artisanal ». Afin de renforcer les échanges d'informations entre les services de renseignement participants, les Pays-Bas ont pris l'initiative de créer une plateforme destinée à mettre en réseau des agents détachés des services de renseignement intérieur.

Cependant, la coopération internationale en matière de renseignement est freinée par trop obstacles.

En ce qui concerne la collecte tout d'abord, elle doit aujourd'hui faire face à une protection des données que plusieurs intervenants ont qualifiée d'excessive.

Ainsi, une décision de la Cour de justice de l'Union européenne dite *Tele2 Sveridge et Watson* du 21 décembre 2016 risque d'avoir de graves conséquences en matière de renseignement et de police. Dans cet arrêt, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que les Etats membres ne pouvaient pas imposer une obligation générale de conservation de données aux fournisseurs de services de communications électroniques. En effet, elle a estimé qu'une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic (les « fadettes ») et des données de localisation était contraire à la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne. Cet arrêt ne remet ainsi pas en cause l'accès des juges ou des services de renseignement aux données, mais il censure leur

conservation. Cet arrêt pose donc des difficultés majeures, tant pour les services de police et de justice, que pour les services de renseignement. En effet, il risque de remettre en cause la possibilité pour les services de renseignement, mais aussi de police et de justice, d'avoir accès aux données de connexion et de géolocalisation et donc de nuire à l'efficacité de l'action de ces services, en particulier en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme.

Concernant le partage, si un certain nombre de progrès ont été faits, les États sont encore réticents à partager leurs informations, notamment avec Europol.

Enfin, l'analyse des données doit être améliorée.

La création d'une académie européenne du renseignement, afin d'« assurer le rapprochement de nos capacités de renseignement », a été proposée par le Président de la République M. Emmanuel Macron lors de son discours à la Sorbonne, le 26 septembre 2017.

Cette académie permettrait notamment aux différents services de renseignements de mieux se comprendre, et de renforcer la confiance les uns dans les autres, base essentielle en matière de renseignement.

## 5. Le Brexit

Le Royaume-Uni représente aujourd'hui un partenaire important dans la lutte contre le terrorisme au niveau européen. Il faut donc espérer que la sortie prochaine du Royaume-Uni de l'UE ne se traduise pas par un amoindrissement de la coopération avec le Royaume en matière de lutte anti-terroriste.

Le Premier ministre britannique Mme Theresa May, elle-même ancienne ministre de l'Intérieur, a d'ailleurs évoqué à plusieurs reprises la sécurité et la lutte contre le terrorisme comme des domaines où le Royaume-Uni souhaitait maintenir des relations très étroites avec l'Union européenne.

Si cette volonté est partagée par les Vingt-Sept Etats membres, elle soulève toutefois une série de difficultés très techniques, comme par

exemple l'accès des services britanniques aux informations d'Europol, la législation en matière de protection des données, etc.

Ces questions doivent faire l'objet de l'accord sur le cadre des relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni.

## Conclusion

En conclusion, l'Union européenne a un rôle complémentaire mais important à jouer en matière de lutte contre le terrorisme.

Dans un espace de libre circulation tel que l'Union européenne, où les personnes, les marchandises et les capitaux, mais aussi les criminels et les terroristes circulent librement, il n'est pas compréhensible que l'action des policiers et les magistrats se heurte encore à des frontières nationales.

Or, malgré d'importants progrès, l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme reste encore perfectible.

Ces progrès devraient idéalement être réalisés à Vingt-huit ou Vingt-sept. Mais le pragmatisme doit conduire à envisager le recours à la géométrie variable pour surmonter les blocages.

Les accords de Schengen ont illustré tout l'intérêt d'une intégration différenciée sur les questions de sécurité. Ces accords, signés en 1985 entre cinq pays ont constitué une première forme de coopération à plusieurs pays, dessinée hors du cadre des traités, mais entre des États membres de la Communauté et ouverte à la participation des autres États. L'extension progressive du système Schengen, ainsi que son intégration dans l'acquis de l'Union européenne, attestent du rôle de « laboratoire » qu'il a joué pour l'Union européenne. On peut également citer le traité de Prüm, signé en mai 2005 et qui a été intégré en juin 2008 dans le cadre de l'Union européenne ou encore la création du Parquet européen.

En réalité, dans une Europe à vingt-huit ou vingt-sept aujourd'hui, seul le recours à des coopérations renforcées, dans le cadre des traités ou en dehors, naturellement ouvert à tous les pays qui souhaitent s'y associer, semble de nature à permettre de réaliser de véritables avancées concernant l'Europe de la sécurité.



**BÉATRICE BRUGERE**

*Magistrate française, ancienne juge antiterroriste*

# « LES MOYENS ETATIQUES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME – LE CAS DE LA FRANCE »

## Introduction

Alors que la menace terroriste se rappelle constamment à nous, il est légitime de s'interroger sur les réponses qui lui ont été opposées ces dernières années, ayant le souci de préserver à la fois l'efficacité de la réponse et au maximum, nos libertés publiques et l'État de droit.

Le sujet porte donc sur les moyens étatiques que la France a mis en œuvre pour lutter contre la vague terrorisme dont elle est victime depuis cinq ans, particulièrement de la part de groupes djihadistes.

Deux remarques liminaires :

- Dans la lutte contre le terrorisme islamique ou djihadiste, compte tenu de la nature de l'idéologie totalitaire qui le sous-tend, l'État ne peut pas tout résoudre seul (rappelons qu'en France s'applique la liberté de penser et la liberté de religion). L'État peut néanmoins œuvrer pour prévenir et parer à la menace. La thématique abordée dépasse ainsi, les seuls pouvoirs régaliens. En effet, le mode opératoire choisi pour faire progresser l'idéologie de la terreur

n'est parfois que la partie visible de l'iceberg d'un projet politique plus global comme le rapporte l'essayiste Hakim El Karoui, expert proche du président de la République, dans son rapport de 600 pages, intitulé « La Fabrique de l'islamisme » publié en septembre 2018 pour le compte de l'Institut Montaigne .

« Face au danger terroriste porté par des individus se réclamant de l'islam, la première réaction de l'État a été et demeure sécuritaire. Si cette réponse est légitime dans ce contexte si dramatique, elle ne peut être suffisante pour préserver la cohésion sociale et la concorde nationale pour les générations à venir. »

Selon ce rapport, il y aurait entre 30 000 et 50 000 personnes qui seraient acquises à l'idéologie salafiste.

- Il existe donc deux niveaux dans l'analyse du phénomène : celui de l'islamisme radical qui est un terreau sur lequel le djihadisme, la lutte armée et le terrorisme peuvent prendre appui pour inspirer et légitimer un mode d'action criminel au service d'une idéologie et celui d'un projet politique, qui s'est concrétisé à partir de 2011 dans la création de l'État islamique (EI) en Syrie pour la création d'un califat universel.

Nous ne traiterons donc qu'une partie du sujet.

Mais avant d'aborder les moyens que l'État français a mis et continue de mettre en place, il convient de rappeler le contexte français et international pour apprécier l'état de la menace.

# I- LE CONTEXTE : UNE MENACE POLYMORPHE ET ÉVOLUTIVE SENSIBLE À LA GÉOPOLITIQUE QUI MET AU DÉFI LA FRANCE MAIS AUSSI L'EUROPE.

## A/ Une menace d'intensité variable en France mais qui s'appuie sur des relais solides.

### **1 – Une intensité variable**

Depuis 2015, la France a subi une série d'attentats spectaculaires (Bataclan, Nice, Charlie Hebdo) tout en étant victime aussi, d'une forme de terrorisme « low cost » alimentant une tension permanente (s'apparentant à une « stratégie de la tension ») par des attaques régulières perpétrées avec un véhicule, un couteau, etc.

Le terrorisme djihadiste inspire un mode d'action à divers degrés d'intensité et d'organisation. Il déroute les services de police et de renseignement par sa forme décentralisée voire réticulaire. Nous ne sommes pas seulement confrontés à des groupes organisés mais aussi à des individualités qui passent à l'acte, inspirés et motivés par les réseaux sociaux fédérés en groupement virtuel. La propagande de l'État islamique est un véritable fléau : à la fois, elle influence des personnes présentes sur notre territoire et aspire de nombreux apprentis pour faire le djihad en Syrie. Nous avons mis beaucoup de temps à en prendre conscience et à élaborer des contre-discours qui reste un enjeu majeur. Rappelons que la France a été l'un des premiers pays en Europe à pourvoir l'Etat islamique (EI) en combattants djihadistes, avec notamment, des jeunes adolescents et adolescentes.

Il importe également de distinguer djihadisme et islamisme. Le djihadisme est l'engagement dans une lutte armée pour établir le califat sur terre et défendre un territoire. Il suppose le recours à un moyen : le terrorisme dans un but politique. Le djihadisme se distingue de l'islamisme,

ce dernier partage le même idéal mais il ne veut pas nécessairement l'établir par un affrontement armé.

Dans le djihadisme, le projet est planétaire.

La lutte contre ce terrorisme nécessite donc prioritairement, une analyse approfondie de l'idéologie et des ressorts de sa propagande. Plus l'idéologie se répand, plus son expansion assoie la légitimation de ceux qui veulent également passer à l'acte sur notre territoire.

## 2 – Une stratégie évolutive

L'État islamique et les groupes radicalisés ont eu une stratégie de séduction avérée via les nouvelles technologies auprès de populations cibles (français issus de l'immigration, jeunes désœuvrés, femmes, etc.) à qui ils ont su adresser des messages très performants associés à des promesses de bonheur et un discours paré de figures héroïques.

Ils ont aussi su exploiter les failles de notre société pour proposer un monde alternatif.

Ils ont également su investir des associations (culturelles, sportives...) et des lieux collectifs d'influence (comme les mosquées et les prisons) aux fins de recrutement.

Depuis plus de deux ans, on assiste à une multiplication inquiétante d'agressions terroristes de faible intensité conformément aux recommandations du calife de l'EI. Ce dernier a en effet appelé dans une de ses déclarations, à tuer les mécréants par tous les moyens possibles. Si ce type d'actes correspond bien aux recommandations de l'organisation terroriste, il est aussi le reflet de son affaiblissement. Il est objectivement plus compliqué d'organiser aujourd'hui de grandes opérations comme celle du 13 novembre 2017, et ce d'autant que nos services de renseignement ont depuis gagné en expérience et compétence.

Il est possible de tergiverser sur les origines de la radicalisation et/ou sur les éventuels troubles psychiatriques des auteurs d'acte de terrorisme – de surcroît, pas forcément incompatibles avec leur commission – mais chacun s'accordera pour admettre que tous agissent au nom d'une idéologie précise. Si cette idéologie progresse, nous pouvons forcément déduire une corrélation. Nous pouvons aussi constater

le rôle majeur des relais médiatiques, interroger leur degré d'instrumentalisation et interpeller leur responsabilité dans une diffusion à profusion.

### **3 – Des relais solides**

#### **a) Les médias**

Les supports de diffusion sont multiples et connexes :

- les propres médias des réseaux terroristes traduits en français : al dabiq ou inspire
- les médias à grande écoute, des maisons d'édition
- la télévision étrangère par satellite

L'éminent chercheur et spécialiste du terrorisme Walter Laqueur résument ainsi l'effet synergique entre terrorisme et médias : le terroriste allume la mèche, mais ceux qui font exploser la bombe, ce sont les médias. La bombe entendue ici, sous l'acception du choc psychologique provoqué. Combien de nouveaux crimes pour autant de nouveaux meurtriers se comptabilisent par jour ? Sans qu'aucun média n'en fasse écho... Le « génie » des djihadistes réside dans leur capacité à garantir systématiquement l'effet multiplicateur de chacun de leur agissement, grâce à la médiatisation.

#### **b) Les réseaux sociaux**

Si l'influence salafiste progresse en France, les musulmans sunnites français ne sont pas, pour la grande majorité d'entre eux, des wahhabites salafistes. L'influence wahhabite est très forte sur les réseaux sociaux. Les jeunes sont fortement exposés à ces prêcheurs, prédicateurs plus ou moins modérés. Influencés par leurs discours, ils peuvent finir par considérer l'imam de leur mosquée comme un agent de l'extérieur modéré, n'incarnant pas ou plus, un « vrai musulman pur et dur ». Force est d'admettre que nous n'avons jamais su créer un véritable contre-discours en capacité de neutraliser ou d'enrayer à minima, ces réseaux pernicieux d'influence. Engager une lutte contre ces derniers semble un combat perdu d'avance, faute d'être armé d'un offensif contre-discours cohérent et percutant.

### c) Les prisons

Comme indiqué précédemment, l'État islamique et les groupes radica lisés ont également su investir des associations et des lieux d'influence aux fins de recrutement comme les prisons. Rappelons que plus de cinq cents détenus sont incarcérés pour des faits liés au terrorisme islamiste dans les prisons françaises, mille deux-cents détenus incarcérés pour des faits de droit commun sont repérés comme radicalisés.

Les moyens étatiques doivent et ont évolué pour s'adapter à la menace terroriste même si celle-ci reste protéiforme et très agile, plus endogène désormais, qu'exogène, toujours sensible au contexte géopolitique comme source d'inspiration (d'une idéologie d'une lutte contre la France et de sa démocratie) et d'aspiration (la France est l'un des premiers pourvoyeur de djihadistes et est confrontée à problématique du retour des combattants de la zone irako-syriennes et de leurs familles).

## B/ ...Et prend sa source dans une menace plus internationale

Le ministre français des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian a averti en septembre 2018 qu'un assaut du régime syrien sur la ville d'Idlib aurait des conséquences directes pour la sécurité en Europe en raison du risque de dispersion des milliers de djihadistes concentrés dans cette zone.

« Il y a un risque sécuritaire dans la mesure où dans cette zone se trouvent beaucoup de djihadistes, se réclamant plutôt d'Al-Qaïda, qui sont entre 10 000 et 15 000 et qui sont des risques pour demain pour notre sécurité », a-t-il déclaré sur la chaîne de télévision française d'information nationale, BFMTV, évaluant à « quelques dizaines » le nombre de combattants français parmi eux.

« (Ils) risquent de se trouver dispersés si l'offensive syrienne et russe se mettait en œuvre dans les conditions que l'on imagine aujourd'hui », a relevé le chef de la diplomatie française.

Évoquant aussi le risque de catastrophe humanitaire dans cette zone où se concentrent trois millions de personnes, il a indiqué que le précédent d'Alep, autre bastion rebelle repris par le régime en décembre 2016, ne serait « rien par rapport à l'horreur que cela peut représenter ».

Pour appréhender cette situation, il importe de rappeler comment la ville syrienne, Idlib, est devenue le plus grand réservoir au monde de djihadistes d'Al-Qaïda et de combattants islamistes. Cette zone est l'une des quatre zones de « désescalade » négociée entre les représentants de la Russie, de la Turquie et de l'Iran lors des rencontres d'Astana. Les négociations entre les différents acteurs de la guerre civile en Syrie ont permis de reprendre La Ghouta, Alep et le sud du pays aux termes de bombardements massifs contre les récalcitrants mais aussi d'accords de « réconciliation » et d'exfiltration négociés avec des groupes rebelles et djihadistes autorisés momentanément à s'installer à Idlib. Cette province est devenue depuis, un repère de rebelles et de djihadistes sous protectorat turc.

## C/ ...à laquelle l'Europe doit faire face.

Le terrorisme ne concerne pas seulement la France, il touche aussi d'autres pays d'Europe tels que l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, les pays nordiques, etc. L'ampleur du phénomène suppose donc une réflexion d'ensemble pour assurer un continuum de sécurité. Les frontières n'existant plus réellement, et les terroristes étant très mobiles, le renforcement des frontières extérieures à l'Europe s'est imposé.

Pour répondre à cet objectif, le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker a demandé en septembre 2018, que Frontex – l'agence européenne de gardes-frontières – soit dotée de 10 000 agents supplémentaires d'ici 2020 et qu'ils disposent de plus de pouvoir.

La fluidité du renseignement est aussi un enjeu capital. Nous disposons de structures opérationnelles de coopération comme l'Office européen de police (Europol) et l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) qui ont développé leurs compétences et déployé des

moyens renforcés pour soutenir les partenaires nationaux dans la lutte contre le terrorisme.

Dans ce contexte, la coopération est le fondement nodal d'une réflexion transversale et transfrontalière permettant d'élaborer entre tous les acteurs concernés, une stratégie commune. Ainsi et par exemple, depuis les attentats en France de 2015, la coopération avec la Belgique a été amplifiée, les dossiers sont désormais partagés et des équipes communes d'enquêtes ont été renforcées. Cette étape de progression est encourageante autant que performante, mais notre marge d'amélioration et notre montée en compétences est encore importante : la place du renseignement, l'harmonisation des outils judiciaires et de lutte contre le terrorisme restent encore à parfaire.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à une attente forte pour répondre à la crainte ambiante et latente d'un nouvel attentat terroriste meurtrier. Les municipalités européennes réclament plus de pouvoirs de la part de l'Union Européenne et des autorités nationales pour sécuriser davantage la vie quotidienne en Europe et rassurer leurs concitoyens.

La France en a eu conscience et a déployé un dispositif de riposte.

## **II. LA RIPOSTE DE L'ÉTAT FRANÇAIS**

Elle repose sur deux axes :

- - La prévention
- - La répression

Quelques remarques liminaires :

D'une part, nous constatons que le gouvernement français n'a investi que récemment la prévention. D'autre part, la répression a évolué par le projet de création à Paris, du Parquet national anti-terroriste (PNAT) et du juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT), figurant dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.

Néanmoins, la responsabilité majeure de l'Etat est de s'adapter le plus rapidement possible et de la manière la plus efficace à la menace. L'exemple de l'effondrement du pont Morandi à Gênes qui a provoqué la mort de quarante-trois personnes, le 14 août 2018 est symptomatique d'une négligence pérenne : la vétusté du pont étant connue depuis long-temps, depuis 37 ans, sans que les mesures utiles et/ou préconisées en terme de sécurité ne soient jamais prises. Le drame n'a pas pu être évité alors que tous les signaux d'alerte étaient optimaux. Il s'agirait peut-être alors de tirer toutes les conséquences de cette expérience aux funestes conséquences.

Avant de procéder à une présentation des actions essentielles de l'Etat pour lutter contre le terrorisme, quelques chiffres seront énoncés pour illustrer concrètement l'ampleur de la menace numérique. Ils sont issus d'une publication de juin 2018 par le Centre de Réflexion sur la Sécurité Intérieure (CRSI).

Nous relevons ainsi que :

- 730 djihadistes français se trouveraient en zone de guerre irako-syrienne et plus de 300 auraient été tués au combat par la coalition occidentale.

Selon le Ministère de la justice en juin 2018 :

- 261 auraient regagnés le territoire français
- 1200 détenus de droit commun seraient identifiés radicalisés. A l'horizon 2019, près de 450 d'entre eux sortiront de prison
- 512 sont actuellement incarcérés pour terrorisme
- 20 000 personnes sont inscrites au fichier des signalements pour la prévention et la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT)
- parmi les fichés S<sup>1</sup>, 3158 sont étrangers
- en 2017, 197 personnes sont recensées en situation irrégulière et 80 en situation régulière ont été expulsés pour islamisme radical
- la cybercriminalité a augmenté de 32% en 2017 avec plus de 63 500 faits constatés.

---

<sup>1</sup> fiche signalétique du fichier des personnes recherchées en France

## A/ Une organisation judiciaire de l'anti-terrorisme depuis les années 80

La France avait déjà connu des vagues d'attentats sur son territoire, surtout dans les années 80. En effet, entre le 7 décembre 1985 et le 17 septembre 1986, elle a subi pas moins de quatorze attentats.

Dans les années 94-96, notre pays est victime d'une une seconde vague d'attentats attribués en partie au groupe islamique armé (GIA) dont l'attentat du 25 juillet 1995, dans un RER B à la station Saint Michel tuant huit personnes et en blessant plus de cent cinquante autres.

En 2012, elle est à nouveau exposée à la série d'attentats perpétrés à Toulouse et à Montauban par le terroriste islamiste Mohammed Merah, tuant sept personnes, dont trois militaires et trois enfants d'une école juive.

Confrontée à plusieurs reprises à des actions terroristes d'origine nationale et internationale - qui se sont multipliées dans les années 80 et ont distillé un climat de terreur latent -, la France s'est dotée dès 1986, d'un arsenal législatif spécifique en matière de lutte contre le terrorisme.

Le législateur a ainsi choisi de doter la puissance publique de pouvoirs dérogatoires du droit commun en créant un dispositif particulier mais permanent, maintenant le juge au coeur de la lutte anti terroriste tout en préservant l'équilibre entre l'efficacité répressive et les libertés publiques.

Par ce procédé, la France s'est abstenu de recourir à des législations d'exception qui auraient porté atteinte aux protections fondamentales garanties par notre système judiciaire.

Pour éclairer nos propos, nous citerons quelques lois françaises aussi essentielles qu'illustratives du processus législatif évolutif de lutte contre le terrorisme.

- La loi du 9 septembre 1986 est la première législation spécifique en matière de terrorisme. Elle le définit comme la combinaison entre un crime ou délit de droit commun avec « une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». Cette loi étend la durée possible de garde à vue à quatre jours et reporte la durée de l'avocat à la 72ème heure.

- La loi du 30 décembre 1986 complète celle précitée. Les crimes terroristes sont désormais jugés par une cour d'assises spéciale, composée exclusivement de magistrats, sans présence de jurés.
- La loi du 22 juillet 1996 insère les actes de terrorisme dans le nouveau code pénal, pour en faire des infractions spécifiques et plus sévèrement sanctionnées. Cette loi revêt une particulière importance, elle est le socle de notre répression qui a créé l'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, définie également comme constituant un acte de terrorisme.
- La loi du 15 novembre 2001 a créé un délit de financement des actes de terrorisme et a prévu une peine de confiscation des biens des personnes reconnues coupables d'actes de terrorisme.
- La loi du 23 janvier 2006 a permis d'augmenter la durée de la garde à vue de quatre à six jours (144h) en cas de risque d'attentats.
- La loi du 21 décembre 2012 a modifié le code pénal en permettant de poursuivre les actes de terrorisme commis par des ressortissants français à l'étranger ou par des étrangers résidant habituellement en France, ainsi que les personnes ayant participé à des camps d'entraînement terroristes à l'étranger.
- La loi du 13 novembre 2014 a pénalisé « l'entreprise individuelle à caractère terroriste », elle a renforcé la répression l'apologie du terrorisme et la provocation en faveur de tels actes. Sur le plan administratif, cette loi a également créé un dispositif d'interdiction du territoire en cas de risque à une participation à des activités terroristes. Elle a aussi renforcé les dispositions visant à lutter contre la diffusion de messages en faveur du terrorisme sur internet.

Une immersion descriptive s'avère ici illustrative de nos propos.

La loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat a consacré la création d'une justice anti-terroriste à la française, en renonçant à une justice spéciale au profit d'une justice spécialisée. Le texte crée en effet, un corps de juges d'instruction et de procureurs, avec un service central de la lutte anti-terroriste, communément dénommé « 14ème section du parquet » pour traiter tous les dossiers de terrorisme – avec compétence nationale et internationale –, et spécialisant ainsi toute la chaîne pénale (près de trente magistrats), soutenue par une cellule de crise.

Les crimes de terrorisme sont jugés par des magistrats professionnels à la cour d'assises de Paris, en dérogeant à la règle du procès de cour d'assises devant un jury populaire.

Les procédures comportent deux types d'incrimination :

- les infractions de droit commun aggravées par la circonstance de terrorisme
- les infractions spécifiques comme l'association de malfaiteurs.

Les dossiers jugés par la section anti-terroriste relèvent des spécificités de techniques d'enquêtes adaptées à la complexité des infractions poursuivies. Sont ainsi exploitées toutes les possibilités des cyber infiltrations (recours à l'IMSI-catcher, au keylogger, ou bien encore aux perquisitions de nuit et/ou aux perquisitions informatiques à distance).

Ce contentieux n'a eu de cesse de progresser et traite aujourd'hui, des dossiers comportant des procédures relatives à 90 % à l'islam radical.

## B/ La consolidation de l'arsenal répressif pour l'adapter à l'état de la menace terroriste.

L'année 2015 est un tournant pour la France, l'arsenal répressif se renforce pour faire face à la menace terroriste, qu'elle vienne de groupes étrangers ou d'individus présents sur le territoire.

En juillet 2015, est promulguée la loi sur le renseignement qui autorise les services de renseignement à utiliser certains moyens techniques d'accès à l'information tout en garantissant le respect des libertés publiques et de la vie privée. Dans le cadre de la prévention du terrorisme, la loi prévoit l'analyse automatique des données de connexion pour identifier les comportements caractéristiques des terroristes sur internet.

Fondé sur la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence a été déclaré sur le territoire métropolitain de la République à compter du 14 novembre 2015, et étendu à compter du 19 novembre aux collectivités d'outre-mer, à l'exception des territoires du Pacifique et de Saint-Pierre-et Miquelon.

Après l'attentat terroriste du Bataclan le 13 novembre 2015, le Président de la République, François Hollande a annoncé la mise en place de l'état d'urgence. La France devient alors le seul Etat en Europe, victime de terrorisme, à opter pour cette solution et à faire, de ses nombreux renouvellement un argument fort de communication politique pour la sécurité de ses concitoyens.

Sa durée initiale est normalement de douze jours et sa prolongation doit être autorisée par le parlement par le vote d'une loi.

En France, l'état d'urgence a été prolongé à six reprises.

L'état d'urgence a été un mode singulier de réponse à l'intensité de la menace terroriste et à l'émotion provoqué par la crainte d'une réitération d'actes meurtriers et d'un ressenti latent d'insécurité pour les citoyens français. Il a peut-être aussi été, avec un recul d'analyse, une réponse précipitée, en sur-réaction à un contexte ambiant qui nécessitait des annonces politiques fortes pour rassurer les français.

Sa promulgation et ses multiples prolongations ont conséquemment soulevé de nombreux débats, oscillant entre adhésions et controverses.

Pour ses partisans, l'état d'urgence n'est évidemment pas l'abdication de l'État de droit. Il n'est autre qu'un régime juridique qui élargit temporairement les pouvoirs de police de l'autorité administrative, en logique préventive, et sous l'entier contrôle du juge administratif. Son dispositif est par ailleurs, subordonné à l'avis des Sages de l'institution suprême, le Conseil constitutionnel, qui peut-être saisi par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité et se prononcer ainsi, sur la conformité des lois à la Constitution. Loin d'abolir l'État de droit, l'état d'urgence permet de le sauvegarder : c'est l'établissement d'un état du droit qui permet à l'État de surmonter des circonstances exceptionnelles, et ainsi, de sauvegarder la Nation. Par conséquent, l'état d'urgence ne menace en rien les libertés des citoyens, mais il restreint celles de nos ennemis, qui s'attaquent à l'État et à leurs ressortissants.

Pour ses détracteurs, l'état d'urgence a substitué à la réponse judiciaire, une réponse sécuritaire, en commutant le juge judiciaire au profit du juge administratif, au risque de fragiliser les garanties de nos libertés publiques et individuelles.

Indépendamment des controverses qu'elle a suscité, la déclaration de l'état d'urgence aura objectivement généré un arsenal législatif de lutte contre le terrorisme, sans précédent. Ce dispositif d'exception aura en effet permis le vote de huit lois nouvelles dont la dernière en date, promulguée le 30 octobre 2017, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Cette législation vise à doter l'Etat de nouveaux instruments de lutte contre le terrorisme afin de pouvoir mettre fin au régime dérogatoire de l'état d'urgence.

Par cette loi, les pouvoirs de l'autorité administrative (préfets, Ministère de l'intérieur) seront renforcés pour notamment, assigner un individu, non plus à résidence mais dans un périmètre au minimum égal à la commune, réaliser des perquisitions, fermer un lieu de culte ou ordonner des contrôles d'identité près des frontières, sans autorisation judiciaire, à l'exception des perquisitions. D'autres mesures peuvent aussi être prononcées pour favoriser la surveillance des communications et des réseaux via internet et mieux contrôler la propagande djihadiste.

Dans ce contexte, la loi du 30 octobre 2017 permettra de renforcer les pouvoirs de police pour la prévention des actes de terrorisme. Elle favorisera aussi un renseignement mieux encadré, notamment pour le renseignement pénitentiaire.

Ainsi, une révolution culturelle est annoncée par le Ministre de la Justice, Jean-Jacques URVOAS, le 1er février 2017, par la création du Bureau Central du Renseignement Pénitentiaire (BCRP). Les services pénitentiaires intègrent ainsi officiellement ceux du renseignement. Il y avait urgence de repenser tout le réseau pour que les informations soient mieux remontées, centralisées, triées et analysées. Telle sera désormais la mission du BCRP disposant conséquemment, pour ses agents – habilités « secret défense » – d'un accès à des techniques spécifiques telles que la sonorisation des cellules, la réalisation d'écoutes téléphoniques ou l'installation en détention des IMSI-catchers : des valises, en capacité de capter dans un certain périmètre, les données de téléphones portables sans que les détenus n'en aient connaissance.

Dans le nouveau plan de lutte contre le terrorisme présenté en juin 2018 par le Premier Ministre, Edouard Philippe, le gouvernement a pour ambition de mieux articuler les dispositifs existants en matière de lutte contre le terrorisme. Les derniers attentats commis sur le sol français, notamment à Trèbes le 23 mars 2018 et à Paris, rue Monsigny, le 12 mai 2018 ont révélé des profils différents de ceux de 2015. Un défi d'anticipation conjugué au 10 % de détenus pour terrorisme, soit une cinquantaine de personnes, devant sortir de prison entre la fin de l'année 2018 et 2019, tandis qu'un tiers de condamnés de droit commun en fin de peine sont considérés comme radicalisés. Il en résulte une préoccupation majeure d'une sortie contrôlée des intéressés des établissements pénitentiaires. Le Bureau central du renseignement pénitentiaire se devait en conséquence d'organiser sa montée en compétences leur permettant d'organiser « un groupe interservices de suivi des sortants » de prison, sous la direction de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT).

Ces deux années durant lesquelles la lutte contre le terrorisme s'est imposée comme une priorité pour le gouvernement français, permettront de renforcer les moyens humains et financiers de la justice. Elles auront aussi le mérite de s'intéresser en amont, à la question de la radicalisation et en aval, à celle de la déradicalisation.

A titre d'expérimentation, de très nombreux programmes ont ainsi été lancés, notamment au sein des établissements pénitentiaires.

Le succès de ces programmes est néanmoins relatif.

## C/ La prévention

A partir de 2015, le gouvernement a mené une action renforcée en matière de prévention de la radicalisation au travers du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Créé en 2006, le Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD), présidé par le Premier Ministre, a pour mission de fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de

délinquance, de veiller à sa mise en œuvre, de coordonner l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires.

Le second plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) en date du 9 mai 2016 élargie le CIPD à la prévention de la radicalisation (CIPDR). Il articule ses missions autour de sept axes, répartis en quatre-vingts mesures, dont cinquante nouvelles. Notamment, il s'agit de :

- détecter les trajectoires de radicalisation et les filières terroristes le plus tôt possible ;
- surveiller, entraver et neutraliser les filières terroristes ;
- combattre le terrorisme dans ses réseaux internationaux et dans ses sanctuaires ;
- densifier les dispositifs de prévention de la radicalisation pour assurer une prise en charge individualisée des publics ;
- développer la recherche appliquée en matière de contre-discours et mobiliser l'islam de France ;
- mieux protéger les sites et les réseaux vulnérables ;
- savoir réagir à toute attaque terroriste et manifester la résilience de la Nation.

La Secrétaire Générale du CIPDR, Muriel Domenach déclarait en juillet 2018 que « les leçons des échecs avaient été tirées ». En effet, le CIPDR a été chargé de mettre en action les quatre-vingts mesures du plan national présenté le 9 mai 2016, par le Premier Ministre, Edouard Philippe. Ce plan a été complété le 13 juillet 2018 par un second, incluant des secteurs d'intégration aux réseaux de signalement aussi larges que l'école, l'université ou le sport, mobilisant ainsi, vingt ministères et incluant les collectivités locales comme la société civile.

Ces plans ambitieux pourraient être rassurants, pour certains, tout autant qu'ils pourraient pour d'autres, susciter une certaine perplexité, tant le retard accumulé est conséquent et les champs à investir abyssaux.

Si le gouvernement semble embrasser largement la menace terroriste avec, enfin, une préoccupation anticipée de prévention, il achoppe toujours sur les notions complexes de violence terroriste et de radicalisation. Ces concepts ne peuvent objectivement pas être définis tant ils sont protéiformes et mouvants au risque de devenir, en forçant l'excès, des notions « fourre-tout ».

Muriel Domenach, en assumant ses échecs, concédait d'ailleurs, qu'« il n'y a pas de potion magique pour déradicaliser ». Elle mise sur des programmes comme Rive, qui ne vise néanmoins qu'une faible proportion de prévenus et dont l'efficacité devra objectivement être évaluée par des données quantitatives et des analyses qualificatives à moyen et long terme.

Parallèlement à ce dispositif, des mesures gouvernementales ont été créées pour s'adapter autant que possible à l'intensité de la menace et mieux l'anticiper.

Nous relèverons notamment la création par décret du 5 mars 2015, du fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), un fichier quasiment inconnu du grand public, ayant pourtant un rôle décisif dans la lutte contre le terrorisme.

En juin 2017, le conseil de défense a par ailleurs, validé la mise en place d'un centre national de contre-terrorisme chargé du « pilotage stratégique » de l'ensemble des services de renseignement en s'assurant « qu'ils coopèrent véritablement », afin d'avoir à tout moment « une vision globale et consolidée de l'état de la menace ». Une promesse de campagne d'Emmanuel Macron qui s'était engagé à mettre en place une « task force anti-Daech ».

### **III. Des Pistes de réflexion permanente avec une évaluation des politiques publiques**

Il importe ici, d'aborder compte tenu des enjeux judiciaires, le rôle majeur de la contribution des sénateurs français dans la réflexion (rapport sénatorial n°639) sur l'évolution de la menace terroriste et les moyens dont doit se doter notre pays pour l'anticiper et la combattre.

## A/ Sur les aspects judiciaires

Publié en juillet 2018 et intitulé « L'organisation et les moyens des services de l'Etat pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique », ce rapport s'inscrit dans un contexte particulier qu'il est utile de rappeler pour en saisir toute la portée.

Le groupe Union Centriste présidé par le sénateur Hervé Marseille sollicite en janvier 2018, la constitution d'une commission d'enquête, estimant que les mouvances de la menace terroriste islamiste devait justifier une réflexion évolutive et adaptée des attributions des services de l'Etat.

Rendu le 4 juillet 2018, il ne constitue pas un projet de loi mais comporte une dimension politique à tous les égards.

Il est finalisé neuf jours avant l'officialisation par l'Elysée de la création officielle d'un parquet national anti-terroriste (PNAT), annoncée le 18 décembre 2017 par la Ministre de la justice, Nicole BELLIOUBET, pour faire face en France, à « une menace sans commune mesure ».

Le rapport sénatorial est par certaines de ses mesures, une émanation politique de la vision de la lutte anti-terroriste. L'exemple d'une possibilité de permettre aux maires d'accéder au fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste en est une illustration. Cette faculté n'est pas prévue dans le plan gouvernemental. A contrario, et comme précédemment évoqué, le gouvernement propose la mise en place d'une « cellule spécifique » pour les détenus terroristes ou radicalisés, sous la direction de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) en lien direct avec le Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP). Ce projet n'est pas envisagé dans le rapport de la commission d'enquête, qui n'évoque pas non plus, la « cellule de profilage des auteurs d'actes de terrorisme et d'identifications des facteurs de passage à l'acte » placée au sein de la task force de l'Elysée.

Cependant, le rapport n°639 plaide comme le gouvernement, en faveur d'un parquet national anti-terroriste. En effet, dans son titre III « En matière d'organisation judiciaire » est mentionné en proposition 14 :

*« Créer un nouveau parquet national compétent en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, renforcer la section C1 du parquet de Paris et revoir les règles de coopération, voire les relations hiérarchiques entre parquets ».*

Nous observons que le projet gouvernemental élargie pour sa part, les champs de compétence du futur Parquet national anti-terroriste aux infractions liées aux crimes de guerre et crimes contre l'humanité et ambitionne un double degré de juridiction, en permettant au futur procureur de porter l'accusation de l'instruction jusqu'à la cour d'assises.

Si le rapport de la commission d'enquête sénatoriale comporte soixante-trois propositions, seules onze concernent la justice (service pénitentiaire inclus), soit un peu moins d'un sixième.

Outre la création du PNAT, nous relèverons notamment :

- le renforcement de la répression du délit d'entreprise individuelle terroriste (délit créé en 2014) pour mieux réprimer les actes matériels préparatoires (repérage, filature, apologie privée d'actes de terrorisme),
- la formation spécifique et la spécialisation des magistrats amenés à siéger dans les cours d'assises spécialement composées pour les crimes terroristes.

Nous soulignerons qu'une attention particulière est également portée à la prise en charge pénitentiaire des détenus radicalisés, avec la volonté de renforcer l'évaluation de leur dangerosité et d'élargir les pratiques de la déradicalisation – qui n'ont pas encore, devenons-nous l'admettre – véritablement prouvé de leur efficacité.

Sont ainsi préconisées, la généralisation des programmes de prévention de la radicalisation à tous les établissements pénitentiaires, la réévaluation de manière régulière, des personnes repérées comme radicalisées en détention et la soumission de l'ensemble des femmes détenues pour

des faits en lien avec le terrorisme islamiste à une évaluation en créant en conséquence des quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) pour les femmes.

Il était grand temps de les impliquer dans ces dispositifs et de dépasser des considérations victimaires qui ne correspondent plus, pour partie, à la réalité du rôle primordial qu'elles ont pu, peuvent et pourront incarner.

Le rapport aborde par ailleurs, une problématique majeure face à laquelle notre droit et nos réglementations sont encore très insuffisants : celle du recrutement des aumôniers, pour lequel les sénateurs préconisent de le conditionner à la validation de l'administration pénitentiaire, au regard de leur formation et de leurs compétences.

De cette avancée, d'autres préoccupations émergent encore comme irrésolues. Nous n'avons pas les moyens humains aujourd'hui de contrôler et de vérifier le contenu des discours dispensés par les aumôniers opérant en détention et s'exprimant dans une langue insuffisamment maîtrisée. Pas davantage, que nous sommes en mesure de maîtriser la réalité des enseignements acquis ou en cours d'acquisition par les lectures en bibliothèque et les livres commandés par les détenus, en ignorant l'impact de cette zone d'influence, assurément non négligeable et « incitative » potentielle de radicalisation.

## B/ Sur les revenants des zones à risque

La communication des marqueurs de l'évolution de la politique pénale du Parquet de Paris apparaît aussi dans ce document. En effet, est consacré un développement sur « la politique de judiciarisation systématique des revenants et des femmes depuis 2015 », dès leur arrivée sur le territoire national en raison de leur particulière dangerosité potentielle.

Selon Europol, ils sont cinq mille (dont un millier de Français) à être partis combattre pour Daesh mais seuls mille cinq cents ont fait le choix de revenir sur le territoire européen.

En France, la prise en charge des « revenants » a été moins nombreuse que prévue : deux cents soixante dix huit adultes et soixante dix sept mineurs.

Les returnees<sup>2</sup> correspondent à trois profils schématiques : ceux chargés de passer à l'action sur le territoire national, les déçus ou les repentis et les femmes et les mineurs qui figurent dans une même catégorie.

Sur ce dernier point, considérer les femmes avec les enfants sans distinguer l'un et l'autre nous paraît ne pas correspondre à une réalité très significative. Le rôle des femmes dans le djihad ne doit pas être sous-estimé, ni leur dangerosité.

S'agissant des mineurs, les enfants de djihadistes français, pour la plupart âgés de moins de six ans, la France a mis en œuvre un dispositif sui generis. En février 2018, le Premier Ministre, Edouard Philippe a signé une circulaire fixant les instructions gouvernementales à l'adresse des différents acteurs judiciaires et sociaux afin de prendre en charge les mineurs à leur retour de zone d'opérations de groupements terroristes. Ils font ainsi l'objet d'un traitement judiciaire systématique, que ce soit sur le plan pénal (poursuites judiciaires) ou civil (ordonnance de placement provisoire par le Parquet, saisine du juge des enfants, instauration de mesures d'assistance éducative, évaluation pluridisciplinaire...).

## C/ Une volonté affichée d'une politique pénale criminalisée

Entre 2014 et 2017, deux cents trente huit personnes en lien avec les filières syro-irakiennes ont été jugées dans le cadre de soixante-seize procès devant la tribunal correctionnel, la Cour d'assises spécialement composée ou le tribunal pour enfants, dont deux cents neuf hommes, dix neuf femmes et dix mineurs pour une moyenne d'âge de 24 ans et demi.

---

<sup>2</sup> personnes impliquées dans le groupe terroriste Etat islamique, qui sont toujours en Syrie et qui ont un lien avec la France

Face au contexte de menace grandissante et la multiplication des actes terroristes depuis 2015, le Parquet de Paris a fait le choix en avril 2016 d'opérer un durcissement de sa politique pénale en matière de terrorisme.

Ainsi, la participation à une association de malfaiteurs terroriste s'est vue revêtir d'une qualification criminelle, dès lors que les individus remplissent deux critères cumulatifs : un départ sur zone depuis janvier 2015 ou une présence sur zone à cette date et la participation à des combats, des patrouilles armées ou à la police islamique avec l'EI ou le Front Al Nosra.

Cet affermissemement de la politique pénale de criminalisation du parquet de Paris a été validée par la Cour de Cassation en juillet 2016. L'autorité judiciaire suprême a affirmé en surplus, que la seule appartenance à un groupement, une entente, ayant pour objet la préparation de crimes, suffit à qualifier le crime, sans qu'il soit besoin de démontrer une quelconque participation effective aux crimes, aux combats ou à leur préparation de la part des membres du groupe.

Ce changement de positionnement a néanmoins induit des conséquences qui ne sont pas mentionnées dans le rapport du Sénat, ni même d'ailleurs particulièrement publiquement relevées, en dépit du paradoxe constaté. Une démonstration de causes à effets suffit pourtant à la démonstration.

Depuis 2012, la section anti-terroriste du Parquet de Paris doit faire face à une croissance exponentielle du nombre de dossiers de terrorisme djihadiste et les Cours d'assises spécialement composées sont d'ores et déjà asphyxiées. En pratique, les correctionnalisations se sont multipliées pour des faits qui strictement appréciés au regard du durcissement de la politique pénale affichée par le Parquet de Paris, auraient dû revêtir une qualification criminelle. Devrions-nous par conséquent, aboutir à la réflexion conclusive, que les annonces n'engagent que la communication politique et s'évaporent dans la pratique, faute de moyens dédiés et d'anticipation stratégique à la hauteur des enjeux ? Nous sommes ici, au cœur du sujet, avec davantage d'interrogations que de réponses à apporter, objectivement argumentées.

## D/ La lutte contre le financement terroriste

La lutte contre le terrorisme a évidemment pour corollaire celle de son financement. Le traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) est considéré légitimement dans le rapport n°636 des sénateurs comme un fer de lance en la matière. Pour les cent cinquante fonctionnaires de cette administration, la mission est sans appel : « tarir les sources de financement d'activités terroristes sur le territoire français ». L'année 2017 est marquée par une hausse des déclarations de soupçons de financement du terrorisme avec une tendance à niveau similaire en 2018. La collaboration avec le Parquet anti-terroriste de Paris s'est imposée en évidence, qui disposait déjà en 2016, d'un substitut référent « financement du terrorisme ». Des améliorations techniques sont envisagées. Des risques élevés sont aussi repérés sur le manque de transparence de certaines associations françaises et les soupçons de financements des associations cultuelles ou humanitaires qui financent avec discréption les filières djihadistes, auxquelles sont ajoutées les dérives liées aux monnaies virtuelles qui méritent d'être également dans le viseur de ce redoutable organisme.

## IV. Les défis à venir

### A/ Le traitement judiciaire du salafisme

Une des propositions forte du rapport sénatorial hors du secteur justice est la qualification du salafisme comme dérive sectaire. Il précise en effet que la dissolution des associations cultuelles est possible : « en application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, peuvent être dissous toute association ou groupement de fait qui ont pour objectif d'attenter à la forme républicaine du Gouvernement ». Les lieux de culte peuvent aussi être concernés par une suspension de leurs activités.

Sur cette proposition, on notera que les critères d'appartenance au salafisme devraient d'abord être scientifiquement établis et définis, ce qui n'est pas évident du point de vue juridique.

Par ailleurs, l'explication de l'idéologie salafiste n'est pas complète et pourrait être davantage explicitée dans son contexte historique d'émergence. Elle mériterait aussi d'être clarifiée. On ne saisit pas en quoi le salafisme s'inscrit dans une grille de lecture fondamentaliste. On ne voit par ailleurs jamais apparaître les notions d'innovation ou d'anti-occidentalisme alors qu'elles font partie des valeurs sous-jacentes du salafisme. De même, la portée politique innervant le discours salafiste n'est ni explorée, ni précisée.

En lien avec cet aspect, l'enjeu de la création d'un islam de France n'est pas nouveau mais demeure éminemment politique puisque le gouvernement devrait annoncer un plan à la fin de l'année 2018.

Le rapport sénatorial dans sa proposition 47 est intéressante à ce sujet. Il préconise en effet « d'inviter l'islam de France à mieux se structurer et à se financer de façon transparente ».

L'épineux problème d'une construction d'un islam de France est soulevé par cette réflexion des sénateurs qui ne dissimule pas la complexité du problème et la durée significative des débats à son propos, tant par l'exécutif que les parlementaires. La tendance consensuelle serait la création envisageable d'un islam républicain. Pour atteindre cet objectif, le processus devrait s'initier par le bas – au niveau départemental, incluant également les lieux de culte et par le haut – avec une structure de formation des imams et une représentativité plus visible et cohérente.

A ce titre, le rapport souligne pertinemment l'implication du ministère de l'Education Nationale, auquel est associé nombre de propositions, à la hauteur de ses missions et du rôle important qu'il investit déjà et qu'il saura, sans nul doute, déployer davantage.

## B/ Des outils dimensionnés aux enjeux

Les enjeux à venir se situent vraisemblablement au niveau européen et international même si la menace actuelle semble se déplacer sur une menace plus intérieure avec la chute de l'Etat islamique.

Dans tous les cas, la lutte contre le terrorisme doit s'approprier tous les paradoxes pour être mieux anticipée.

La nécessité de travailler ensemble par une coopération en « intelligence collective », en dispositifs articulés de manière réticulaire et en harmonisation de nos législations nous semble avoir été démontrée.

Nous avons, tous, intérêt d'anticiper les enjeux de demain, en renonçant à une réactivité d'actualité, sous pression médiatique ou d'indicateurs électoralistes. Les avancées en matière de lutte contre le terrorisme ne peuvent répondre à la pression des évènements mais doivent être suffisamment réfléchis en amont pour investir une nouvelle ère que nous serons capables de maîtriser au lieu de la subir.

A nous de mobiliser nos forces conjuguées pour parvenir à cet ambitieux objectif et traiter avec suffisamment d'anticipation et de cohésion les défis à venir que représentent :

- la cohésion de l'Europe sur les sujets de sécurité et de droits fondamentaux ;
- le renforcement de la coopération policière et judiciaire ;
- la création d'un parquet européen antiterroriste qui nécessiterait une harmonisation en amont ;
- le renforcement d'une culture de magistrats anti-terroristes européens ;
- la lutte contre la cybercriminalité et ses liens avec le terrorisme.



**RAPHAËL MALAGNINI**

*Magistrat fédéral, Parquet fédéral belge*

# « LES MOYENS ETATIQUES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME- LE CAS DE LA BELGIQUE »

## **Les infractions terroristes en droit belge**

En droit belge, la législation anti-terroriste est, pour l'essentiel, issue du droit européen et plus particulièrement de la décision-cadre du 13 juin 2002<sup>1</sup>, la décision-cadre du 28 novembre 2008<sup>2</sup> et de la directive du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre de 2002<sup>3</sup>. Ces instruments normatifs européens sont transposés en droit belge au moyen des articles 137 à 141ter du Code pénal. La seule lecture des textes européens et des dispositions du Code

---

1 Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

2 Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme. Pour un commentaire des décisions-cadre, voyez D. FLORE, *Droit pénal européen, les enjeux d'une justice pénale européenne*, Larcier, 2009, pages 138 et suivantes.

3 Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil. Pour un commentaire de la directive, voyez A. CAIOLA, « The European Parliament and the Directive on combating terrorism », *ERA Forum*, 2017, p.409-424.

pénal belge permet déjà de déduire que la législation anti-terroriste est composée de deux grands ensembles. Le premier ensemble concerne les infractions terroristes au sens strict du terme déposées aux articles 137 et 138 du Code pénal transposant l'article 3 de la directive figurant sous le titre infractions terroristes. On pense par exemple à l'assassinat terroriste ou encore à l'enlèvement dans un but terroriste. Ce premier ensemble normatif vise à réprimer les actions les plus concrètes et les plus visibles du terrorisme. Le second ensemble normatif concerne lui tout ce qui vient en amont des actes terroristes du premier cercle soit les infractions liées à un groupe terroriste. Il s'agit ici de réprimer, principalement, la participation à l'activité d'un groupe terroriste (article 4 de la directive). La législation anti-terroriste évolue ici vers un dispositif de type préventif, l'objectif étant d'éviter la commission d'attentats terroristes. Peu à peu, le législateur européen et les législateurs nationaux à sa suite ont introduit diverses infractions visant à couvrir l'ensemble des comportements susceptibles de déboucher sur la commission d'attentats ou de renforcer une organisation terroriste. Ces infractions sont reprises sous le titre infractions liées à des activités terroristes. En droit belge, elles figurent aux articles 140 bis à 141 du Code pénal. Le législateur belge a progressivement resserré les mailles du filet pénal dans le but de couvrir l'ensemble des comportements qui de près ou de loin sont susceptibles de servir les desseins des divers groupes terroristes. Ces dispositions, adoptées parfois sur la seule injonction du législateur européen remplissent une fonction complétive à l'incrimination de participation à l'activité d'un groupe terroriste déposée aux articles 139 à 140 du Code pénal. Cette incrimination étant conçue de manière extrêmement large, les incriminations adoptées ultérieurement chevauchent largement la notion de participation à l'activité d'un groupe terroriste.

Afin de bien cerner l'importance – relative – des infractions déposées aux articles 140bis et suivants du Code pénal, il convient, au préalable, de cerner les contours de l'infraction de participation à l'activité d'un groupe terroriste. Mentionnons que l'essentiel des condamnations en matière de terrorisme prononcées par les juridictions belges vise l'article 140 du Code pénal.

## I. Les infractions liées à un groupe terroriste

### – La participation à l'activité d'un groupe terroriste.

L'incrimination de participation à l'activité d'un groupe terroriste permet de réprimer les comportements les plus variés. Elle constitue la transposition de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme. L'article 1<sup>er</sup> énumère les actes considérés comme infractions terroristes comme les atteintes à la vie d'une personne ou encore la prise d'otage. L'article 2 définit ce qu'il faut entendre par infractions relatives à un groupe terroriste. Il s'agit de l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes. L'emploi des termes : « en vue de commettre des infractions terroristes » traduit déjà l'idée selon laquelle, il n'est pas nécessaire qu'une infraction terroriste ait été effectivement commise pour que le groupe soit qualifié de terroriste. Le groupe doit avoir pour objectif de commettre des infractions terroristes mais il n'est pas requis que chacun de ses participants soit animé d'une intention terroriste. Il doit avoir connaissance que sa participation à ce groupe contribue à la réalisation d'infractions par ce groupe terroriste<sup>4</sup>. Cet élément de connaissance a encore été assoupli lors de la modification de l'article 140 du Code pénal. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, il n'est plus requis d'établir que l'agent avait connaissance de ce que sa participation contribuait effectivement à l'activité d'un groupe terroriste mais qu'il savait ou aurait dû savoir que sa participation pouvait contribuer aux objectifs du groupement<sup>5</sup>. Ce principe de l'absence

---

4 D. FLORE, *Droit pénal européen, les enjeux d'une justice pénale européenne*, Larcier, 2009, p.144 ; A. FRANSEN, J. KERKHOFS, P.A.M. VERREST, *Terrorisme een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht*, NVVS, 2017, p.47.

5 Loi du 14 décembre 2016, modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *M.B.*, 22 décembre 2016. Dans son avis, le Conseil d'état précisera : « En utilisant un tel critère, la preuve que doit apporter le ministère public est quelque peu affaiblie du fait qu'il faut uniquement prouver une connaissance "potentielle" plutôt que réelle. Si le projet est effectivement adapté dans le sens précité, il semble que cela soit admissible, à condition que le critère "devoir savoir" soit déduit d'éléments concrets qui peuvent être mis en relation avec la situation personnelle de l'intéressé (et par conséquent pas sur la base d'un critère abstrait). Projet de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *DOC. 54-1579/006*, p.8.

de lien entre le comportement incriminé et la commission d'un acte terroriste au sens de l'article 137 du Code pénal déjà contenu dans la décision-cadre de 2002, est encore mieux exprimé dans la directive du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre de 2002. Le neuvième considérant de cette directive précise que : « Les infractions liées à des activités terroristes revêtent un caractère très grave car elles peuvent mener à la commission d'infractions terroristes et permettre à des terroristes et à des groupes terroristes de maintenir et de continuer à développer leurs activités criminelles, ce qui justifie l'incrimination de tels comportements ». L'article 4 de la directive invite les Etats-membres à réprimer la participation aux activités d'un groupe terroriste et l'article 13 précise de manière tout à fait explicite qu'il n'est pas nécessaire qu'une infraction terroriste soit effectivement commise traduisant ainsi la volonté du législateur européen de prévenir la commission d'attentats.

Lors de l'adoption de la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, le législateur nous paraît avoir intégré, par le biais des articles 139 et 140 du Code pénal, le principe selon lequel doivent être réprimés l'ensemble des actes concrets (en soi infractionnels ou non) contribuant aux objectifs d'une organisation terroriste. Les travaux préparatoires relatifs à l'adoption de l'article 140 du Code pénal précisent ainsi : « pour pouvoir être punie au sens du présent projet de loi, la personne doit savoir que sa participation contribue à la perpétration de crimes et de délits par le groupe terroriste. On peut penser, à titre d'exemple, aux personnes qui soutiennent financièrement l'organisation afin de lui permettre d'acheter des armes. L'existence du « groupe terroriste » dépend dans une large mesure de ces personnes anonymes qui en assurent le financement ou lui donnent une assise par le biais de services matériels ou intellectuels. Il est souhaitable d'incriminer de tels comportements dans le chef d'une personne qui, en connaissance de cause, permet la perpétration d'un crime ou d'un délit. La forme que prennent ces contributions ou leur caractère occasionnel ou systématique n'entrent pas en ligne de compte. Pour cette première forme d'implication, la peine prévue est la réclusion de cinq à dix ans et une amende de cent euros à cinq mille euros. Cela montre que ces formes de contribution à la perpétration des crimes et délits

par le « groupe terroriste » sont considérées comme « des faits très graves, même si ces contributions ne sont pas directement liées à la perpétration de l'infraction<sup>6</sup> ».

Concernant l'interprétation de l'article 140 du Code pénal, I. De la Serna écrit : « c'est essentiellement dans la notion de participation à une activité d'un groupe terroriste et la sanction qui y est attachée que la loi innove. Ce sont désormais les réseaux dormants, les cellules de soutien logistique qui sont visés même si par eux-mêmes ceux-ci n'accomplissent pas directement l'acte terroriste. »<sup>7</sup> Ce même auteur précise à propos des articles 139 et 140 du Code pénal : « La loi ne s'est pas limitée à définir l'acte terroriste en lui-même. Celui-ci est d'ailleurs rarement l'œuvre d'une personne isolée. Les attentats les plus meurtriers n'ont pu avoir lieu qu'en raison d'une organisation puissante et bien rodée où chaque personne apporte une aide particulière : le premier héberge, le deuxième fournit des faux documents, le troisième procure les armes, le quatrième met en contact avec d'autres, le cinquième recrute, etc. Il était donc essentiel d'appréhender cette notion de groupe terroriste en droit<sup>8</sup> (...) Il n'est donc nullement requis que le groupe structuré en vue de commettre des infractions terroristes en ait déjà commises pour que ses membres soient punissables, ni même qu'il en prépare une de précise.<sup>9</sup> (...) En définitive, doivent être tenues pour punissables toutes les aides consenties à un groupement terroriste, de quelque nature qu'elles puissent être, pourvu que celui qui les apporte ait connaissance de la vocation terroriste du mouvement. En effet, s'il apporte consciemment une aide à un tel mouvement, l'agent nourrira nécessairement l'espoir que cette aide puisse être utile au mouvement, même si elle devait, comme en l'espèce, par nature, rester relativement éloignée du champ des opérations terroristes futures<sup>10</sup> ».

---

6 Doc. Parl., Chambre, s.o. 2003-2004, n° 258/01, p. 13

7 I. De La Serna, « Des infractions terroristes », in *Les infractions volume 5, Les infractions contre l'ordre public*, Larcier, 2013, page 168.

8 I. De La Serna, *op. cit.*, page 181.

9 I. De La Serna, *op. cit.*, page 185-186

10 I. De La Serna, *op. cit.*, page 189 ; voyez également A. MASSET, « L'arsenal de droit pénal belge applicable aux combattants européens en Syrie », in A. JACOBS et D. FLORE (dir.), *Les combattants européens en Syrie*, L'Harmattan, 2015, p. 186

La jurisprudence a, de longue date, confirmé cette interprétation. Le Tribunal correctionnel de Bruxelles écrit, en date du 16 février 2006<sup>11</sup> : « ce serait s'interdire de comprendre la grande originalité de la loi du 19 décembre 2003 que de ne point s'apercevoir que la prévention d'appartenance à un groupe terroriste (art. 139 et 140 du Code pénal) diffère fondamentalement de la prévention d'acte terroriste sensu stricto (art. 137 et 138 du Code pénal) ; Que pour que soit déclarée établie la prévention d'appartenance à un groupe terroriste, il faut, mais il suffit, que soit démontrée l'intention d'adhérer et la collaboration effective à un groupe dont il est démontré par ailleurs qu'il a vocation<sup>12</sup> à perpétrer des actes terroristes ; Qu'en pareille hypothèse, l'infraction dont il est question aux articles 139 et 140 du Code pénal demeurera établie même si la vocation du groupe ne s'est pas encore concrétisée par le moindre acte préparatoire à l'exécution d'un acte terroriste et/ou si le participant ignore tout desdits actes terroristes qui sont susceptibles d'être posés – éventuellement sous d'autres cieux – par d'autres membres du groupement, pourvu qu'il ait adhéré et contribué à ce dernier en sachant que, ce faisant, il contribuait à créer – fût-ce à une très petite échelle et/ou très indirectement – les conditions permettant au groupe pris dans son ensemble de devenir opérationnel. » La Cour de cassation a confirmé cette interprétation dans un arrêt du 24 juin 2008<sup>13</sup>. Saisie sur pourvoi à l'encontre d'un arrêt d'acquittement, elle énonce : « L'incrimination ne requiert pas que cette personne ait elle-même eu l'intention de commettre une quelconque infraction terroriste en Belgique ou ailleurs ou qu'elle était impliquée lorsque celle-ci a été commise. En décidant autrement, les juges d'appel n'ont pas légalement justifié leur décision. »

Récemment, le Tribunal de première instance de Liège, tout en admettant qu'il n'est pas nécessaire qu'il existe une infraction terroriste pour qualifier le groupement de terroriste au sens des articles 139 et 140 du Code pénal tels qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016, affirmait qu'il revenait à la partie poursuivante de démontrer que les actes pour lesquels le prévenu était poursuivi présentaient un lien effectif avec la commission d'un crime ou d'un délit par le groupe auquel il avait apporté

11 T.P.I. Bruxelles (54<sup>ème</sup> ch. Bis), 16 février 2006, n° 1257., pages 82 et suivantes.

12 Souligné par le Tribunal.

13 Cass., 24 juin 2008, P.08.0408/N/1 ; voy. Également Cass. 27 juin 2007, P.07.0333.F/4

son aide. En d'autres termes, le Tribunal estimait que les actes de recrutement pour compte de l'état islamique auxquels s'était livré le prévenu devaient avoir été suivi d'effet.<sup>14</sup> Ce jugement a, toutefois, été réformé par la Cour d'appel de Liège. S'appuyant sur la décision-cadre et les travaux préparatoires ayant présidé à l'adoption de l'article 140 en 2003, la Cour affirme que « ni la rédaction de l'article 2 de la décision-cadre, ni l'avis du Conseil d'État, ni les travaux parlementaires, ni en définitive l'article 140, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel qu'il est rédigé ne permettent de considérer qu'il doit y avoir une relation de cause à effet entre la participation punissable et la commission d'un crime ou d'un délit spécifique. L'article 140, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code pénal doit être compris en ce sens que toute forme de participation quelconque qui contribue aux crimes et délits du groupe terroriste est punissable, pourvu que le participant ait connaissance de la vocation terroriste du mouvement, sans exiger que la participation incriminée ait contribué à un crime ou un délit déterminé. »<sup>15</sup>

On s'aperçoit immédiatement que le principe, selon lequel toute aide consciente même modeste et même éloignée du champ des opérations apportées à un groupe terroriste suffit à caractériser l'infraction de participation à l'activité d'un groupe terroriste conduit à réprimer une variété infinie de comportements. Relevons toutefois qu'il faut que l'agent ait posé un acte concret. La simple adhésion aux idées d'un groupe terroriste ou la connaissance de ses activités ou des membres de celui-ci ne suffit pas à démontrer l'élément de participation requis par l'article 140, alinéa 1<sup>er</sup> du Code pénal. Afin de démontrer à quel point l'incrimination de participation à l'activité d'un groupe terroriste peut conduire à la condamnation d'actes extrêmement éloignés d'un attentat, nous mentionnons un jugement du Tribunal correctionnel de Bruxelles du 19 janvier 2017<sup>16</sup>. Dans cette affaire, le prévenu était poursuivi pour avoir, le 23 mars 2016 soit le lendemain des attentats de Bruxelles, réalisé des photographies d'endroits emblématiques de Bruxelles. Sur ces photos figuraient des messages manuscrits glorifiant les attentats commis. Le Tribunal retiendra que les clichés furent effectués dans le but soit de glorifier les auteurs des attentats soit d'être diffusés afin de

---

14 T.P.I. Liège, 19 juillet 2017, *J.L.M.B.*, 2017, n°29 p. 1.391 – 1.401

15 Liège, 18 octobre 2017, *J.L.M.B.*, 2017, n°39, p.1.878 – 1.881.

16 T.P.I. Bruxelles (70<sup>ème</sup> ch.), 19 janvier 2017, FD35.98.203/16.

susciter la peur dans la population puisque sur certains clichés figuraient des mentions indiquant que d'autres combattants terroristes étaient encore actifs à Bruxelles. Le dossier n'a toutefois pas permis de démontrer que ces photographies avaient été diffusées de sorte que le prévenu fut condamné pour tentative de participation à l'activité d'un groupe terroriste à une peine de trente mois d'emprisonnement dont vingt mois fermes.

## **II. Les infractions liées à des activités terroristes.**

Les incriminations adoptées postérieurement à celles de la décision cadre de 2002 visent, dans une très large mesure, à réprimer des comportements déjà couverts par l'incrimination de participation à l'activité d'un groupe terroriste. Nous examinons ces diverses infractions ci-après.

### **A/ Le recrutement, la diffusion de la propagande du groupe terroriste et la provocation publique à commettre un attentat (articles 140bis et 140ter du Code pénal)**

Le 4<sup>ème</sup> considérant de la décision-cadre de 2008 précise : « L'internet est utilisé pour stimuler et mobiliser les réseaux terroristes locaux et les personnes en Europe et sert également de source d'informations sur les moyens et les méthodes terroristes, faisant ainsi office de « camp d'entraînement virtuel. Les activités telles que la provocation publique à commettre des infractions terroristes et le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme se sont multipliées, pour un coût et une prise de risques très faibles. ». De même, le septième considérant précise que : « La présente décision-cadre prévoit l'incrimination des infractions liées aux activités terroristes en vue de contribuer à l'objectif politique plus général que constitue la prévention du terrorisme par la réduction de la diffusion de documents susceptibles d'inciter des personnes à perpétrer

des attentats. » Le législateur européen entend lutter notamment contre la diffusion de la propagande des groupes terroristes par le biais d'internet. Cette préoccupation est relayée par le législateur belge. Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2013<sup>17</sup> adoptée en vue de transposer la décision-cadre de 2008 énoncent que : « Depuis 2002, la menace terroriste a évolué, de même que le mode opératoire s'est modifié. Pour répondre de manière adéquate à cette situation, les États membres ont privilégié différents aspects relatifs à la prévention du terrorisme, en se concentrant sur le recrutement, la formation et l'incitation au terrorisme »<sup>18</sup>. La pratique récente révèle en effet que certaines personnes parties rejoindre les rangs de l'organisation terroriste état-islamique dans la zone syro-irakienne ou ayant commis des attentats sur le territoire européen n'avaient que peu de lien direct avec les membres de cette organisation mais ont consulté massivement sa propagande présente sur internet. Cette propagande est souvent relayée au moyen des réseaux sociaux ou d'applications cryptées.

En droit belge, le recrutement est incriminé à l'article 140ter du Code pénal qui précise : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui recrute une autre personne pour commettre l'une des infractions visées aux articles 137, 140 ou 140sexies, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros. » Cette disposition vise à réprimer le fait d'approcher une personne, peu importe le moyen utilisé, afin qu'elle, soit, commette un attentat, soit, qu'elle commette une autre infraction terroriste comme la participation à l'activité d'un groupe terroriste. Pour que l'infraction soit consommée, il faut que la personne approchée ait été convaincue par le recruteur de commettre une infraction terroriste peu importe qu'il en ait effectivement commise une. Par contre si la personne approchée n'a pas été convaincue ou si les services de police sont intervenus avant que cette conviction ne fut acquise, il s'agira d'une tentative de recrutement<sup>19</sup>.

---

17 loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre Iter du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013.

18 Projet de loi modifiant le titre Ier ter du Code pénal, *Doc. Parl.*, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p.4

19 A. FRANSEN & J. KERKHOFS, "Het materieel terrorismestrafrecht in België : de misdrijven", *T. Strafr.*, 2018, n°3, page 174.

La diffusion de la propagande d'un groupe terroriste est sanctionnée par l'article 140bis du Code pénal qui précise : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui diffuse ou met à la disposition du public de toute autre manière un message, avec l'intention d'inciter directement ou indirectement à la commission d'une des infractions visées aux articles 137 ou 140sexies, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros. »

Aux termes de l'article 140bis du Code pénal, la diffusion doit revêtir un caractère public et ne concerne que la commission d'un attentat. Elle ne concerne donc pas le recrutement afin de participer à un groupe terroriste par exemple. Cette disposition ne s'applique pas non plus à de la diffusion de propagande dans un cercle restreint. Or la pratique révèle que bon nombre de personnes ont été gagnées par les thèses des organisations terroristes au moyen de contacts le plus souvent privés et par le truchement d'applications telles que Facebook, Twitter, Whatsapp ou encore Telegram, le recruteur relayant auprès de ses correspondants et dans le cadre de conversations privées les thèses de l'organisation terroriste à laquelle il avait adhéré. Dans de telles hypothèses, l'article 140bis ne trouve pas à s'appliquer.

La diffusion de la propagande non-publique nous paraît tomber sous le coup des articles 140 et 140ter du Code pénal<sup>20</sup> en ce qu'il s'agit d'actes de recrutements. Précisons qu'à la différence de l'incitation à commettre un attentat visée à l'article 140bis, il ne s'agit pas uniquement, en droit belge, des infractions visées aux articles 137 et 140 *sexies* du Code pénal

---

20 Les travaux préparatoires précisent explicitement que la diffusion de propagande tombe sous le coup de l'article 140 du Code pénal : « Le Législateur entend souligner le fait que l'adoption de ces trois nouvelles incriminations n'empêche nullement de faire application de l'article 140 du Code pénal. Par exemple, un recrutement peut également constituer une infraction de participation à un groupe terroriste. Comme pour toutes les autres infractions pénales, un concours d'infraction peut survenir. Dans ce cas, l'article 65 du Code pénal, applicable au concours d'infraction, sera susceptible de régler cette situation. Bien que non indispensable d'un point de vue juridique, l'ajout des termes "sans préjudice de l'application de l'article 140" enlève tout doute possible quant à l'intention du Législateur. » (Projet de loi modifiant le titre Ier ter du Code pénal, Doc. Parl., 2012-2013, DOC 53-2502/001, p.9)

mais bien de toutes les infractions terroristes en ce compris la participation à l'activité d'un groupe terroriste. Le libellé de l'article *140ter* est sans ambiguïté à ce propos puisqu'il vise précisément l'article 140 du Code pénal. Dans son arrêt du 28 janvier 2015<sup>21</sup>, la Cour constitutionnelle a précisé, à propos de l'article *140bis* du Code pénal qu'il revient à la partie poursuivante d'établir que la personne qui diffuse le message a l'intention de pousser autrui à commettre une infraction terroriste. Il nous parait que cette intention doit également être établie en ce qui concerne la diffusion de propagande et que celle-ci ne pourra être réprimée qu'à la condition que l'agent ait eu l'intention d'encourager le destinataire à rejoindre un groupe terroriste. Cette intention devra être déduite de l'ensemble des circonstances propres à chaque affaire.

En synthèse, les articles 140 et *140ter* du Code pénal répriment tout type de diffusion, sous quelque forme que ce soit, même à titre privé et adressée à un seul correspondant, d'encouragements à se joindre à une organisation terroriste pourvu que l'agent l'ait fait dans un tel but. La Cour constitutionnelle a, dans son arrêt du 28 janvier 2015, encore précisé<sup>22</sup> que l'article *140ter* du Code pénal autorise la condamnation du recruteur même si les démarches n'ont pas abouti à un recrutement effectif. Elle semble toutefois indiquer que dans cette dernière hypothèse, la personne ne devrait être condamnée que du chef de tentative de recrutement. Nous partageons cette analyse pour ce qui concerne l'article *140ter*. Par contre, nous estimons que la diffusion de la propagande des organisations terroristes doit emporter la condamnation du chef de l'article 140 du Code pénal même si les démarches n'ont pas été suivies d'effet. L'article 140 du Code pénal ne requiert pas, pour être applicable, la commission d'une infraction terroriste.

Se pose alors la question de la compatibilité des article 140 à *140 ter* du Code pénal avec la liberté d'expression. Dans son arrêt précité du 28 janvier 2015, la Cour constitutionnelle énonce à propos de l'article *140bis* du Code pénal que : « Dans une société démocratique, il est nécessaire de protéger les valeurs et les principes qui fondent la

---

21 Cour Const., 28 janvier 2015, n°9/2015 (B17.1).

22 Cour Const., 28 janvier 2015, n°9/2015 (B.30.1).

Convention européenne des droits de l'homme contre les personnes ou les organisations qui tentent de saper ces valeurs et principes en incitant à commettre des violences et par conséquent à commettre des actes terroristes. Lorsqu'une opinion exprimée justifie que soient commis des actes terroristes afin d'atteindre les objectifs de l'auteur de cette opinion, l'autorité nationale peut imposer des restrictions à la liberté d'expression ». Plus récemment, la Cour européenne des droits de l'homme fut invitée à apprécier la conformité, à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'une décision de condamnation du chef de diverses infractions à loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination<sup>23</sup>. Les propos diffusés sur internet étaient particulièrement haineux et invitaient les musulmans à lutter contre les non-croyants. Pour rejeter le recours, la Cour rappelle le contenu de l'article 17 de la Convention qui précise que celle-ci ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention. Reprenant les propos tenus par le requérant, la Cour estime que : « une attaque aussi générale et véhemente est en contradiction avec les valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-discrimination qui sous-tendent la Convention. » La Cour en conclut que le requérant tente de détourner la liberté d'expression à des fins manifestement contraires à la Convention. Nous pensons que l'enseignement de cet arrêt est transposable aux infractions terroristes lesquelles sont considérées par le législateur européen comme les menaces les plus sérieuses pesant précisément sur les valeurs de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>24, 25</sup>.

---

23 C.E.D.H., 27 juin 2017, *Belkacem c. Belgique*, n°34367/14.

24 Voyez les premier et deuxième considérants de la décision-cadre de 2002 de même que le deuxième considérant de la directive qui énonce que : « Les actes de terrorisme constituent l'une des violations les plus graves des valeurs universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, ainsi que de jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur lesquelles l'Union est fondée. »

25 Toujours concernant la protection de la liberté d'expression, nous relevons l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 mars 2018. Cet arrêt concerne l'article 140bis du Code pénal. La législateur avait entendu supprimer l'exigence selon laquelle la provocation publique à commettre un attentat devait être de nature à créer effectivement un risque d'attentat. La Cour constitutionnelle sanctionne cette modification législative en ce qu'elle porte, de manière disproportionnée, atteinte à la liberté d'expression. Parmi

Les Cours et Tribunaux ont, à de multiples reprises, fait application des principes rappelés ci-dessus<sup>26</sup>. A titre d'illustrations, relevons :

- Un jugement du Tribunal correctionnel de Charleroi du 26 octobre 2016 qui condamne du chef de participation à l'activité d'un groupe terroriste une personne qui avait notamment relayé via Twitter la propagande de l'état islamique et diffusé des vidéos émanant de cette organisation terroriste au sein de sa cellule familiale<sup>27</sup>. Le Tribunal met également en évidence le fait que le prévenu prenait soin de conserver sur un disque dur le matériel de propagande de l'état-islamique dans le but de pouvoir le diffuser tout à loisir alors que l'accès en aurait été bloqué sur internet.
- Le Tribunal correctionnel de Bruxelles estime que le fait de publier en photo de profil l'image d'un enfant en armes devant le drapeau de l'état islamique, l'index pointé vers le ciel accompagnée d'un lien vers des vidéos djihadistes constitue un élément parmi d'autres servant à déclarer établie la prévention de recrutement (article 140ter du Code pénal). Les divers actes de diffusion de la propagande de l'état islamique et les encouragements adressés à des tiers afin qu'ils rejoignent l'organisation état-islamique serviront également à asseoir la condamnation au titre de l'article 140 du Code pénal<sup>28</sup>.
- Dans un autre jugement du 29 janvier 2016, le Tribunal correctionnel de Bruxelles expose précisément la nécessité de sanctionner ce type de comportement. Le Tribunal rappelle que la propagande par le biais d'internet est susceptible de couper de très jeunes gens de leur milieu social et de leur inculquer un mépris pour leur propre vie et celle d'autrui de nature à justifier les pires formes de violence<sup>29</sup>.

---

les considérations qui ont conduit la Cour à annuler cette modification législative, la Cour relève que le législateur belge a voulu aller plus loin que le prescrit de la directive, le législateur européen ayant maintenu l'exigence selon laquelle la provocation devait avoir créé un risque de commission d'un attentat terroriste. (Cour const., 15 mars 2018, n°31/2018)

26 A. FRANSEN, J. KERKHOFS, P.A.M. VERREST, *Terrorisme een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht*, NVVS, 2017, p.46 et suivantes.

27 T.P.I. Charleroi (6<sup>ème</sup> ch.), 26 octobre 2016, notice F.D.35.98.167/15

28 T.P.I. Bruxelles (70ème ch.), 20 octobre 2016, notice F.D. 35.98.395/15

29 T.P.I. Bruxelles (70ème ch.), 29 janvier 2016, notice F.D. 35.98.244/13

- Le Tribunal correctionnel de Liège estime que la création et la diffusion de propagande en faveur de Daesh ainsi que de méthodes en vue de réaliser des attentats en pleine connaissance de cause et en étant parfaitement documenté à cet égard est punissable<sup>30</sup>.
- On mentionnera encore l'arrêt précité de la Cour d'appel de Liège du 18 octobre 2017 qui condamne le prévenu notamment pour avoir diffusé de la propagande de l'Etat islamique.

## B/ Recevoir ou dispenser une formation en vue de commettre un attentat terroriste.

L'article 140*quater* du Code pénal précise : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui donne des instructions ou une formation pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou de substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques en vue de commettre l'une des infractions visées à l'article 137, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros. » En droit européen, c'est l'article 7 de la directive qui prévoit de sanctionner un tel comportement. L'article 140*quinquies* précise : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui, en Belgique ou à l'étranger, se fait donner des instructions ou suit une formation visées à l'article 140*quater*, en vue de commettre l'une des infractions visées à l'article 137, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros. »

Ces dispositions pénales ne visent pas uniquement le fait de participer à des camps d'entraînement. Ces infractions visent également le fait de diffuser ou télécharger sur internet un mode d'emploi en vue de confectionner une bombe par exemple. Le onzième considérant de la directive précise à ce propos que : « L'incrimination du fait de recevoir

<sup>30</sup> T.P.I. Liège (19<sup>ème</sup> ch.), 19 mai 2017, LI35.16484/16

un entraînement au terrorisme complète l'infraction existante consistant à dispenser un tel entraînement et répond tout particulièrement aux menaces que représentent les personnes se préparant activement à la commission d'infractions terroristes, y compris les personnes qui agissent finalement seules. Recevoir un entraînement au terrorisme englobe le fait d'acquérir des connaissances, de la documentation ou des compétences pratiques. L'autoapprentissage, y compris au moyen de l'internet ou par la consultation d'autres matériels didactiques, devrait également être considéré comme recevoir un entraînement au terrorisme lorsqu'il est le résultat d'un comportement actif et qu'il est pratiqué avec l'intention de commettre une infraction terroriste ou de contribuer à la commission d'une telle infraction. Compte tenu de l'ensemble des circonstances spécifiques du cas considéré, cette intention peut, par exemple, être inférée du type de matériel consulté et de la fréquence de cette consultation. Ainsi, le fait de télécharger un manuel relatif à la fabrication d'explosifs dans le but de commettre une infraction terroriste pourrait être considéré comme recevoir un entraînement au terrorisme. En revanche, le simple fait de consulter des sites internet ou de réunir des informations dans un but légitime, notamment à des fins académiques ou de recherche, n'est pas considéré comme recevoir un entraînement au terrorisme au sens de la présente directive. »

En droit belge, il existe peu de jurisprudence relative au fait de dispenser ou de recevoir un entraînement. Ceci s'explique par le fait que ces comportements sont le plus souvent visés par l'article 140 du Code pénal. Le fait de dispenser un entraînement constitue assurément une infraction de participation à l'activité d'un groupe terroriste. Toutefois, dans l'hypothèse d'une personne agissant seule qui se formerait à la confection d'engins explosifs via internet, par exemple, un tel comportement n'entrerait pas dans le champ d'application de l'infraction de participation à l'activité d'un groupe terroriste dans la mesure où la personne n'aurait encore posé aucun acte contributif concret. L'article 140*quinquies* pourrait alors trouver à s'appliquer.

## C/ Le fait de se déplacer en vue de commettre une infraction terroriste.

L'article 140*sexies* précise : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros : 1° toute personne qui quitte le territoire national en vue de la commission, en Belgique ou à l'étranger, d'une infraction visée aux articles 137, 140 à 140quinquies et 141, à l'exception de l'infraction visée à l'article 137, § 3, 6° ; 2° toute personne qui entre sur le territoire national en vue de la commission, en Belgique ou à l'étranger, d'une infraction visée aux articles 137, 140 à 140quinquies et 141, à l'exception de l'infraction visée à l'article 137, § 3, 6° »

On vise ici à sanctionner le déplacement des terroristes. Le douzième considérant permet d'éclairer l'intention du législateur européen : « Compte tenu de la gravité de la menace et du besoin, en particulier, d'endiguer le flux de combattants terroristes étrangers, il est nécessaire d'ériger en infraction pénale le fait de voyager à l'étranger à des fins de terrorisme, c'est- à-dire non seulement le fait de commettre des infractions terroristes et de dispenser ou de recevoir un entraînement au terrorisme, mais également le fait de participer aux activités d'un groupe terroriste. » Il ne s'agit pas uniquement de sanctionner la personne qui se déplacerait en vue de commettre un attentat mais également et peut-être surtout de réprimer le déplacement de candidats terroristes vers les zones de combats. Lors de l'émergence de l'état islamique, bon nombre de citoyens européens ont gagné la zone syro-irakienne en vue de s'agréger à cette organisation terroriste. Ils n'avaient parfois posé aucun acte sur le territoire européen de sorte qu'ils ne pouvaient être poursuivis sur le fondement de l'article 140 du Code pénal. L'article 140*sexies* transpose ici l'article 9 de la directive<sup>31</sup>. Il vise à sanctionner les foreign terrorist fighters ( F.T.F) et répond à un impératif sécuritaire soit empêcher les départs vers les zones de combat afin d'éviter que des combattants aguerris ne reviennent sur le

---

<sup>31</sup> En droit belge, cette disposition fut adoptée avant la directive de mars 2017. Elle s'inspire en réalité de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité de l'O.N.U

territoire européen y commettre des attentats. A nouveau, bon nombre des comportements ici visés pourraient être couverts par l'incrimination de participation à l'activité d'un groupe terroriste ou de tentative de participation. Toutefois, l'hypothèse d'un individu isolé sans aucune attache avec un groupe terroriste déterminé pourrait, par exemple, décider de quitter son pays et d'entrer sur le territoire belge afin d'y commettre un attentat. Dans une telles hypothèse, l'article 140*sexies* pourrait trouver à s'appliquer. De la même manière une personne qui quitterait le territoire national en vue de gagner la Syrie, par exemple, mais sans avoir encore déterminé précisément à quelle organisation terroriste elle comptait s'adoindre (ISIS ou AL QAIDA) pourrait être concernée par cette seule incrimination sans que l'article 140 du Code pénal ne soit activé.

## D/ Les actes préparatoires à la commission d'une infraction terroriste.

L'article 140*septies* du Code pénal vise à réprimer le comportement de toute personne qui prépare la commission d'une infraction terroriste visée à l'article 137. On entend par «préparer» notamment le fait de :

« 1° collecter des renseignements concernant des lieux, des événements ou des personnes de manière à pouvoir commettre un acte sur ces lieux ou durant ces événements ou à porter atteinte à ces personnes, et observer ces lieux, ces événements ou ces personnes ; 2° détenir, chercher, acquérir, transporter ou fabriquer des objets ou des substances susceptibles de présenter un danger pour autrui ou de provoquer des pertes économiques considérables ; 3° détenir, chercher, acquérir, transporter ou fabriquer des moyens financiers ou matériels, des faux documents ou des documents obtenus illégalement, des supports informatiques, des moyens de communication, des moyens de transports ; 4° détenir, chercher, acquérir des locaux pouvant servir de retraite, de lieu de réunion, de lieu de rencontre ou de logement ; 5° revendiquer à l'avance, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, la commission d'une infraction terroriste. »

Il s'agit ici de réprimer le comportement de personnes qui prépareraient de manière active un attentat. Souvent, lorsqu'un projet d'attentat est déjoué, l'intervention des services de police précède les actes qui pourraient constituer une tentative d'attentat, la personne en étant restée aux actes préparatoires. Ainsi, une personne occupée à la recherche d'armes en vue de commettre un attentat pourrait être sanctionnée sur la base de l'article 140*septies* alors qu'elle n'est pas encore, effectivement, entrée en possession de ces armes. Cette disposition permet également de rencontrer l'hypothèse du loup solitaire qui indépendamment de toute participation à l'activité d'un groupe terroriste préparerait un attentat.

## E/ La réunion de moyens en vue de commettre un attentat

L'article 141 du Code pénal précise que : « Sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros, toute personne qui fournit ou réunit, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, des moyens matériels, y compris une aide financière, avec l'intention qu'ils soient utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, 1<sup>o</sup> en vue de commettre ou de contribuer à une infraction visée aux articles 137 et 140 à 140*septies* ; ou 2<sup>o</sup> par une autre personne lorsque la personne qui fournit ou réunit les moyens matériels sait que cette autre personne commet ou va commettre une infraction visée à l'article 137 ».

Toujours dans la perspective d'intervenir le plus en amont possible de l'infraction terroriste, le législateur a encore étendu le champ des incriminations terroristes en réprimant le fait de collecter ou fournir des moyens en vue de commettre un attentat. L'article 141 du Code pénal vise aussi bien la personne qui collecterait des moyens en ce compris financiers que la personne qui les fournirait à un tiers afin de lui permettre de commettre une infraction terroriste. Sont ici visées l'ensemble des infractions terroristes pour la personne qui collecterait les moyens

pour elle-même mais pas pour la personne qui fournirait les moyens à un tiers. Le fait, par exemple, de remettre des fonds à une personne en vue de financer son voyage en Syrie ne peut donc être sanctionné sur le fondement de l'article 141 du Code pénal. Il pourrait par contre l'être au titre de l'article 140 du Code pénal qui réprime de manière générale le financement du terrorisme. A nouveau, bon nombre de comportements visés par l'article 141 seront visés également par l'incrimination plus générale de participation à l'activité d'un groupe terroriste. Ce n'est que dans l'hypothèse où la personne agirait indépendamment de tout groupe terroriste que cette prévention trouverait seule à s'appliquer.



## PATRICK NOPENS

Général de Brigade e.r. de l'Armée belge, Consultant, Transparency International, Programme de défense et de sécurité, Ancien chercheur associé, Institut royal des affaires internationales (EGMONT)

# « LE LIEN ENTRE LA CORRUPTION ET LE TERRORISME »

## I. La correlation entre la corruption et l'insécurité internationale

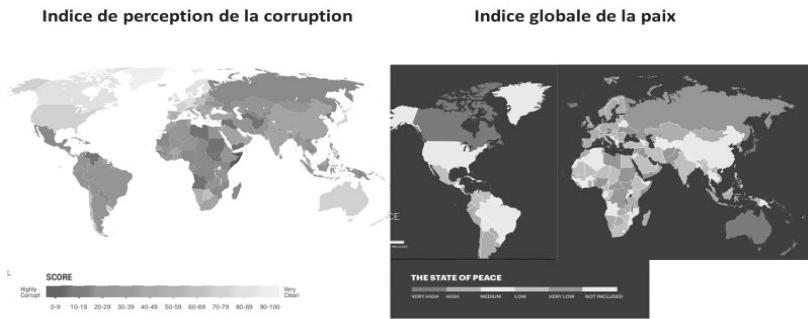
Plusieurs études indiquent une corrélation positive entre la corruption et l'insécurité. La corruption provoque l'insécurité et l'insécurité crée un environnement où la corruption peut prospérer.<sup>1</sup>



Fig. 1

1 Pour cette présentation, je me suis basé sur l' excellente étude de la Fondation Carnegie pour la paix internationale intitulée *Corruption, the Unrecognised Threat to International Security* et diverses publications du Programme de Défense et de Sécurité de Transparency International telles que *Corruption, Lessons from the International Mission in Afghanistan* et *The Fifth Column, Understanding the Relationship between Corruption and Conflict*.

La corruption affecte tous les pays. Dans plus de 120 pays sur les 176 étudiés dans *l'Indice de Perception de la Corruption* de Transparency International, la corruption est perçue comme un problème important. La figure 1 montre les résultats de *l'Indice de Perception de la Corruption de 2017*. Le gris clair montre les pays qui sont considérés comme les moins corrompus, le gris foncé les pays les plus corrompus<sup>2</sup>.



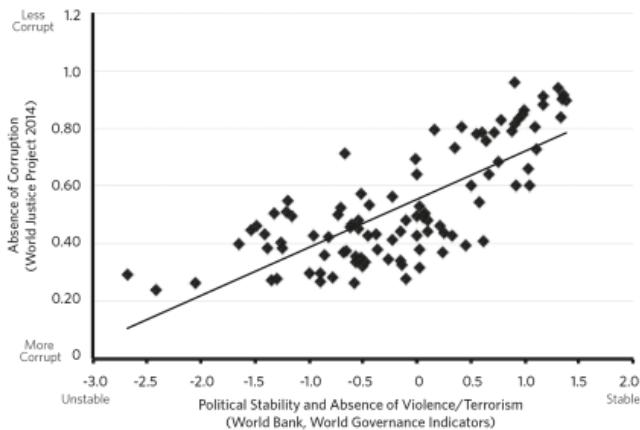
Source: Transparency International et Institute for Economics and Peace.

Fig. 2

La deuxième figure montre les résultats de *l'Indice de Perception de la Corruption* côté à côté avec ceux de *l'Indice globale de la Paix*. Il démontre clairement une corrélation positive entre la corruption et l'insécurité

<sup>2</sup> Veuillez consulter le site officiel : <https://tikenya.org/the-corruption-perception-index-2017/>

## Stabilité politique et absence de corruption

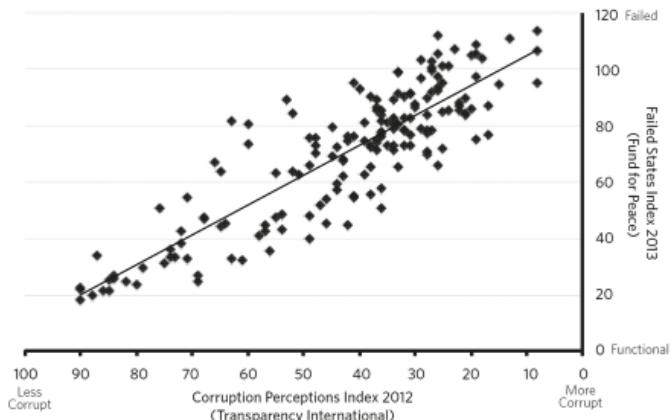


Source : Carnegie Endowment for International Peace.

Fig. 3

La troisième figure montre la corrélation entre la stabilité politique et l'absence de corruption du *Projet de Justice mondiale* (axe vertical) et la stabilité politique et l'absence de violence et terrorisme de la *Banque mondiale* (axe horizontal) ; moins est présente la corruption, plus grande est la stabilité d'un pays.

## Corruption et défaillance des Etats

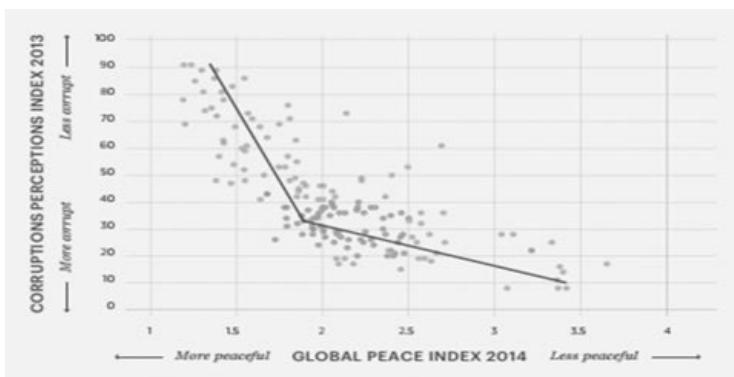


Source : Carnegie Endowment for International Peace.

Fig. 4

La quatrième figure combine *l'Indice de Perception de la Corruption* de Transparency International et *l'Indice des Pays faillis* du Fond pour la Paix. Il révèle quant à lui, une corrélation positive : les pays caractérisés par une corruption sévère ont également tendance à souffrir d'un conflit armé ou d'un échec de l'État. Douze des quinze pays les moins bien classés sur *l'Indice de Perception de la Corruption* de Transparency International, par exemple, sont le théâtre d'insurrections ou abritent des groupes extrémistes et constituent de graves menaces pour la sécurité internationale.

## Corruption et point de bascule



Source : Transparency International.

Fig. 5

La cinquième figure suggère qu'un « point de basculement » peut être identifié, au-delà duquel toute augmentation (même faible) des niveaux de corruption perçus, entraîne un risque considérablement accru de conflit et de violence. Il est composé de données de *l'Indice de Perception de la Corruption* de Transparency International (axe vertical) et de *l'Indice de la Paix globale* (axe horizontal). Lorsqu'un pays tombe en dessous du « point de basculement », on constate une augmentation des indicateurs liés au niveau et à la robustesse de la paix, notamment la terreur politique et l'instabilité, les crimes violents, les conflits organisés et l'accès aux armes légères. Ce « point de basculement » semble se situer autour de 40 (sur 100) de *l'Indice de Perception de la Corruption* de Transparency International.

Le suicide par immolation par le feu le 17 décembre 2010 en Tunisie de Mohamed Bouazizi, un vendeur ambulant harcelé par la corruption, ainsi que l'arrestation en février 2011 en Syrie d'une vingtaine de jeunes qui avaient inscrits un slogan contre Assad sur le mur de l'école sont des exemples d'incidents, à première vue sans importance internationale, qui ont eu des conséquences majeures.

FIGURE 1 | Corruption-related violence and unrest



Source: Carnegie Endowment for International Peace. *Carnegie: The unrecognized threat to security*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2014.

*Source : Carnegie Endowment for International Peace.*

Fig. 6

La sixième figure montre la violence et agitation à la suite de la corruption allant des manifestations contre la corruption au changement de régime et de guerres civiles généralisées.

Tout ceci reflète un large consensus ; la corruption et l'instabilité politique, sont corrélées et les États dominés par des systèmes de clientélisme étroits sont plus vulnérables à l'instabilité.

Cependant, ces corrélations simples ne fournissent pas d'informations sur la dynamique de la corruption systémique et sur la manière dont elle pourrait menacer la sécurité mondiale. Pour exploiter utilement la corrélation entre la corruption grave et les menaces à la sécurité

internationale, il convient d'examiner de plus près la manière dont la corruption est structurée dans un pays donné et les facteurs de risque indépendants avec lesquels elle interagit.

## **II. La corruption endémique**

**La corruption endémique n'est pas un échec ou une distorsion du gouvernement.**

Au cours des quinze dernières années, les soulèvements populaires ont renversé les gouvernements de la Tunisie au Kirghizistan et l'Ukraine. Parallèlement, les talibans et les djihadistes du monde entier se battent en Afghanistan, en Irak et en Syrie. En Afrique, au Maghreb, au Sahel, au Nigéria et en Afrique orientale, les djihadistes s'attaquent aux gouvernements. Bien que souvent méconnue par la communauté internationale qui cherche à contrer ces mouvements extrémistes, la corruption publique endémique constitue le système politique dans tous ces pays.

La principale raison de cette méconnaissance est que la corruption est généralement considérée comme une pathologie en marge du système politique ou comme une défaillance du système. Par conséquent, la plus grande partie du travail de lutte contre la corruption est confiée aux agences d'aide et à la société civile locale. Ces interventions visent à remédier aux lacunes techniques ou au renforcement des capacités de gouvernance.

Cependant, dans de nombreux pays, la corruption constitue le système. Le gouvernement ne sert pas la nation; son objectif est l'enrichissement de la classe dirigeante.

## LES CATEGORIES DE CORRUPTION ENDEMIQUE

Selon l'étude de Carnegie, ces pays extrêmement corrompus se répartissent en deux catégories.

Le premier est constitué de ceux où la corruption est relativement structurée, où les systèmes de gouvernement ont bénéficié à un ou plusieurs clans ou réseaux (l'Egypte, l'Algérie, l'Angola, l'Azerbaïdjan, le Cameroun, le Pérou sous l'ancien président Fujimori, la Tunisie sous le régime précédent, l'Ouzbékistan, le Venezuela, l'Ukraine sous le président Ianoukovitch, et même l'Afghanistan sous Karzaï). Ces États peuvent avoir un ou plusieurs réseaux kleptocratiques, qui ne coexistent souvent que difficilement. Dans ces pays, les réseaux kleptocratiques contrôlent le gouvernement. Les instruments de force sont une priorité absolue. Pour assurer l'impunité, les réseaux kleptocratiques cooptent la fonction judiciaire. Le système financier joue souvent un rôle important. Une dynamique verticale importante des réseaux impliqués est essentielle à la dynamique de cette kleptocratie structurée. À l'instar d'une pyramide, les échelons inférieurs rendent une partie de leur revenu corrompu aux personnes qui se trouvent plus haut sur l'échelle.

La deuxième catégorie d'États gravement corrompus est quelque peu différente (la Côte d'Ivoire, la Colombie, la Guatemala, le Honduras, le Mexique, la Somalie, le Soudan du Sud). Celles-ci n'ont pas le même degré de consolidation au sommet de la pyramide. Par conséquent, les groupes kleptocratiques peuvent s'engager dans une compétition violente ouverte pour capter des flux de revenus et, en tant que tels, menacer la sécurité internationale. Alternativement, le système de corruption dans ces États peut simplement être moins coordonné, par exemple, parce qu'un système politique fédéral peut empêcher la centralisation dans une seule kleptocratie.

Bien entendu, de nombreux pays tombent entre ces deux catégories ou évoluent d'une catégorie à l'autre. La Russie jusque l'an 2000 se trouvait plutôt dans la deuxième catégorie, après elle a évoluée vers la première.

### III. La corruption comme menace pour la sécurité

Sarah Chayes, chercheuse principale au *Programme Démocratie, Conflits et Gouvernance de Carnegie*, voit la corruption comme une menace existentielle : « La corruption aiguë est une forme de tyrannie – qui peut susciter des réactions aussi violentes et extrêmes que les abus monarchiques qui ont conduit aux Révoltes américaine et française ». Même si cela peut sembler un peu exagéré, les révoltes du Printemps arabe démontrent que la corruption peut être une des causes les plus importantes d'insurrection, et ceci pour plusieurs raisons.

#### LA CORRUPTION ENTRAÎNE LES CITOYENS DANS LES MAINS DES TERRORISTES

La corruption endémique est souvent utilisée comme outil de recrutement par les terroristes. Comme les États corrompus ne fournissent pas les services nécessaires aux citoyens, les terroristes peuvent remplacer l'État ; ceci était p.ex. le cas en Afghanistan ou l'application de la loi par le Taliban, même si elle était beaucoup plus sévère, était plus rapide et moins corrompu que pendant les régimes précédents, au moins dans les premières années. Enfin, les régimes kleptocratiques privent les citoyens d'opportunités d'emploi, de sorte que ces citoyens se tournent vers des organisations terroristes ou criminelles pour trouver un emploi et obtenir des revenus.

## DES FACILITATEURS INTERNES CORROMPUS SONT INDISPENSABLES AU TERRORISME

La corruption est un outil essentiel pour les terroristes, tout comme pour la criminalité transnationale organisée. Les fonctionnaires corrompus fournissent des passeports et des visas; ils facilitent les mouvements transfrontaliers et fournissent des permis d'exportation frauduleux pour les produits destinés à financer le terrorisme.

Une gouvernance corrompue aide les organisations extrémistes en fournissant un refuge et un soutien logistique lorsque les fonctionnaires ferment les yeux moyennant un pot-de-vin. Par exemple, le groupe terroriste Al-Shabaab a pu infiltrer le Centre commercial West Gate en septembre 2013 à Nairobi, tuant plus de 60 personnes en soudoyant les gardes de sécurité. En septembre 2004, des terroristes armés en Ossétie du nord, en route pour attaquer l'école de Beslan, ont pu passer les barrages routiers grâce à des soldats corrompus. Dans de nombreux pays, y compris en Europe, des fonctionnaires ont conclu des alliances avec des organisations criminelles transnationales – drogues, armes et trafiquants d'êtres humains.

## DES FACILITATEURS EXTERNES CORROMPUS SONT INDISPENSABLES AU TERRORISME

Souvent des institutions et des individus occidentaux respectables facilitent la corruption. Le secteur bancaire international est peut-être le plus important de ces facteurs. Ce secteur continue de jouer un rôle essentiel dans le transfert de la richesse nationale au secteur privé et dans le transfert de cette richesse à l'étranger. D'autres professionnels occidentaux, tels que des avocats prestigieux ou des cabinets de comptables, jouent un rôle similaire, quoique moins central.

Des puissants réseaux kleptocratiques des pays voisins (Ukraine – Russie, Cameroun – Nigéria) constituent une autre forme de catalyseur clé pour les élites dirigeantes.

Des rencontres de membres de gouvernement d'États corrompus avec des personnages de haut niveau occidentaux sont également utilisées pour démontrer que leur régime est accepté par la communauté internationale.

Par conséquent, au moins une partie de la colère des victimes vise les alliés occidentaux de ces régimes détestés. Par exemple, le récit principal d'al-Qaïda souligne que la principale justification des attentats du 11 septembre 2001 était le soutien américain aux kleptocraties du Moyen-Orient. En d'autres termes, les gouvernements occidentaux, dans leur rôle d'activation, ne seraient pas moins corrompus que les autres gouvernements.

Par conséquent, lorsque l'on considère la manière de lutter contre la corruption à l'étranger, les décideurs occidentaux doivent comprendre la manière dont les acteurs de leurs propres communautés facilitent le comportement corrompu.

## LA CORRUPTION ET LA NÉGOCIATION D'ÉLITE<sup>3</sup>

La corruption est souvent considérée comme une négociation d'élite, constituant un facteur de stabilité. La corruption d'élite est considérée comme nécessaire pour maintenir la stabilité et la promotion d'objectifs de développement. Par exemple, en 2009, le président Obama a qualifié le président Moubarak de «force de stabilité dans la région».

Une telle analyse sous-estime la tendance croissante des populations de résister violement contre un système de gouvernement qu'ils ne tolèrent plus. La fureur que la corruption déclenche et la probabilité que certains s'expriment de manière violente ou déstabilisante sont souvent sous-estimées. Le récit de motivation de nombreux mouvements extrémistes déborde de références à la corruption. Toutes les manifestations de masse lors des soulèvements arabes de 2011 ont été principalement

---

<sup>3</sup> Négociation d'élite (elite bargaining) peut être définie comme des accords discrets ou une série d'accords renégociant explicitement la répartition du pouvoir et la répartition des ressources entre les élites. Dans le contexte de régimes corrompus, cela réfère à l'acceptation de cette forme de gouvernement pour ne pas déstabiliser la situation dans un pays ou pour maintenir certains avantages auprès de ce pays.

alimentées par une corruption endémique de la part de clans restreints comprenant de hauts responsables du gouvernement et leurs proches.

*Corruption religieuse, corruption financière, corruption politique et administrative et la décadence morale de la société. Tout cela vous recevez dans les pays gouvernés par des tyrans en non pas par l'Etat du Califat."*  
*L'Etat islamique*



*Source : Transparency International.*

*Fig. 7*

## LA CORRUPTION SAPE LA DIVERSITE ECONOMIQUE

En outre, la corruption sape la diversité économique d'un pays en concentrant les énergies gouvernementales sur les ressources qu'ils peuvent capter. Elle réduit les avantages d'être riche en ressources en détournant les revenus des industries extractives qui devraient être réinvestis pour le bien commun, dans les poches de quelques individus. Par exemple, l'Afghanistan est en train de développer un secteur minier économiquement dynamique, qui devrait créer des emplois, développer les infrastructures, générer des revenus, assurer une croissance économique inclusive pour tous les Afghans. Toutefois, il est douteux que cette évolution soit gérée correctement et ne devienne pas la proie de la corruption. L'exploitation minière en Afghanistan n'aura donc pas le potentiel d'être un pilote de réduction de la pauvreté et d'une croissance soutenue. Cette malédiction des ressources frappe également les pays comme la République démocratique du Congo.

## LA CORRUPTION ENDOMMAGE L'ECOSYSTEME

Enfin, la corruption nuit aux écosystèmes, ce qui accroît la souffrance de la population, ce qui les rend plus susceptibles de se révolter. Par exemple, les dégâts environnementaux survenus sur le site de déversements d'hydrocarbures du Royal Dutch Shell et d'ENI au Nigéria il y a plus que dix ans se sont considérablement aggravés après des années de retard dans les efforts de nettoyage. Les deux compagnies étaient d'ailleurs impliquées dans une affaire de corruption présumée concernant un accord pétrolier au Nigéria de la valeur de 1,1 milliard de dollars.

## IV. Intéraction avec d'autres facteurs de risque

La corruption ne peut être uniquement rendue responsable pour l'insurrection, la révolution, la dépression économique ou la captation de l'État par des organisations criminelles transnationales. D'autres facteurs, associés à la gouvernance kleptocratique, augmentent la probabilité de menaces internationales pour la sécurité.

### A/ Les griefs locaux

Des réseaux déterminés à exploiter des faiblesses, tels qu'Al-Qaïda ou ISIS, peuvent tirer parti des griefs locaux comme c'est le cas au Mali ou en Syrie. Une rupture dans l'auto-identification au sein d'une population, qu'elle soit religieuse, ethnique ou linguistique, ou liée à l'identité nationale ou au séparatisme, pourrait être un facteur de risque. De graves disparités économiques entre régions d'un même pays ou des dommages climatiques ou environnementaux constituent également des facteurs de risque.

Par conséquent, lorsqu'on examine les implications de la corruption pour la sécurité dans un pays donné, il faut analyser cela à la lumière de tous les autres facteurs clés possibles.

## B/ La criminalité

Un des facteurs de risque le plus important est probablement la criminalité. Les terroristes fonctionnent comme des entreprises criminelles diversifiées. Le terrorisme est donc de plus en plus dépendant et étroitement lié à la criminalité et à la corruption. Toutes les formes de criminalité sont liées au terrorisme, les crimes majeurs tout comme les crimes moins graves.

Les principaux crimes liés au terrorisme sont notamment le trafic de drogue, le trafic d'êtres humains et la traite des êtres humains et des ressources naturelles – p. ex. l'or, coltan, l'ivoire, les cornes de rhinocéros...

Des crimes moins graves peuvent également être liés au financement du terrorisme. Les terroristes choisissent de financer leurs activités par le biais de la plupart des formes de commerce criminel les moins contrôlées – contrefaçons – (vêtements, produits pharmaceutiques), antiquités, cigarettes, petite fraude, téléphones volés, délits mineurs de propriété intellectuelle. Ces petites formes de commerce illicite ont un profit élevé et un faible risque et dépendent de fonctionnaires corrompus et, à la frontière, de fonctionnaires des douanes.

## C/ Les flux financiers illicites

### 1. Flux de revenus

L'objectif dans les deux groupes de pays est bien entendu le même: c'est de siphonner la richesse du pays vers un petit groupe.

La source la plus évidente est constituée par les ressources naturelles, qui ne représentent toutefois qu'un des nombreux flux de revenus. Dans les pays pauvres en ressources, les terres publiques sont une source de richesse que les réseaux corrompus s'approprient presque universellement. Dans les pays arides, le monopole de l'eau sera en tête de liste. Dans les pays touristiques, les terrains à proximité du littoral seront très

recherchés. Dans d'autres pays, les corridors terrestres dominant le trafic d'armes ou de drogues seront la cible. L'exploitation forestière et des produits limités de la faune sont également particulièrement lucratives: les mouvements de guérilla et les militaires sont souvent impliqués dans ce trafic. Les réseaux kleptocratiques peuvent également être intéressés par les cultures commerciales, même le charbon de bois, comme au Soudan.

Le monopole de l'aide financière internationale est très recherché. L'assistance militaire ou antiterroriste peut constituer une incitation perverse à perpétuer une activité terroriste pour maintenir cette aide. Les soi-disant GONGOs<sup>4</sup> peuvent être mis en place pour capturer des subventions de développement. Même la petite corruption, lorsqu'elle est totalisée, peut représenter une source de revenus importante: par exemple, en Afghanistan, la somme totale des petits pots de vin payés en 2015 s'élevait entre 2 milliards et 4 milliards de dollars (le PIB de l'Afghanistan était de 19 milliards dollars à cette époque).

## **2. Les flux financiers illicites pour blanchir et pour évacuer l'argent de la corruption**

Les organisations terroristes ont développé et exploitent des banquiers corrompus pour transférer des fonds : le blanchiment d'argent fondé sur le commerce, est un élément clé pour transférer de l'argent aux terroristes. Je voudrais également mentionner les nouvelles possibilités dans le cyberspace.

---

<sup>4</sup> Une organisation non gouvernementale (*GONGO- government-organized non-governmental organisation*) organisée par le gouvernement est une organisation non gouvernementale créée ou parrainée par un gouvernement pour promouvoir ses intérêts politiques et imiter les groupes civiques et la société civile dans son pays, ou promouvoir ses intérêts internationaux ou géopolitiques à l'étranger.

## D/ Des environnements spécifiques

La recherche a démontré que les liens entre terrorisme et corruption sont les plus probables dans des environnements spécifiques. Les communautés de la diaspora avec des partisans disposés et réticents, les prisons, les mégapoles, les ports, les régions transfrontalières, les zones de libre-échange et les zones de conflit engendrent des terrains favorables au terrorisme.

## E/ Les régions de conflit particulièrement conductives à l'interaction entre la corruption et le terrorisme

Les régions de conflit sont particulièrement propices à l'interaction entre la corruption et le terrorisme. Cela est évident en Afghanistan, en Syrie, en Irak, au Nigeria, en Colombie et en Russie méridionale.

## V. Le dilemne des compromis politiques

Finalement je voudrais mentionner le dilemme du compromis politique.

Ces dernières années, d'importants progrès ont été réalisés dans la mise en place d'un cadre international de lutte contre la corruption. Cependant, des décisions politiques restent le produit de compromis entre des priorités concurrentes ou même conflictuelles. Par exemple, un programme anti-corruption pourrait entrer en conflit avec l'intérêt de maintenir une relation avec un gouvernement d'un pays qui est la seule source de biens, d'installations ou de services nécessaires, ou par leur position géopolitique ou de leur influence diplomatique. En outre, insister sur l'anti-corruption dans les relations avec les grandes puissances est extrêmement difficile et peut être contre-productif.

De plus, la pression sur le gouvernement corrompu peut déstabiliser leurs pays. Les dirigeants corrompus présentent souvent la stabilité kleptocratique à court terme comme la seule alternative au chaos.

Enfin, la prise de décision dans le cadre de la gestion de crise se traduit souvent par une collaboration avec quiconque se présente comme le moins mauvais partenaire sur le terrain.

Une analyse systématique des coûts de ne pas lutter contre la corruption est donc nécessaire pour améliorer sa politique face à la corruption endémique.

## VI. Les implications opérationnelles

Comprendre la corruption endémique dans des pays concernés peut contribuer à rééquilibrer les compromis entre le court terme et long terme.<sup>5</sup>

Les implications diffèrent selon les secteurs.

Les services de renseignement ont besoin de nouvelles exigences en matière d'informations prioritaires pour recueillir des informations sur la corruption endémique.

Les diplomates devront peut-être modifier de manière significative leurs hypothèses pour interagir avec les responsables d'États corrompus. Ils devront tempérer l'impératif de préserver de bonnes relations avec ces gouvernements à n'importe quel coût. L'aide étrangère devra être mieux adaptée pour éviter qu'elle ne soit perçue comme une autre source de revenus à détourner.

Le soutien aux organisations de la société civile devra être adapté. La corruption ne peut être combattue sans une lutte persistante de la part de la population locale. Ces dernières années, les gouvernements autoritaires ont adopté une attitude plus stricte envers les organisations de la société civile, en particulier celles financées par l'étranger.

---

<sup>5</sup> Ces implications opérationnelles et les conclusions sont également inspirées par l'étude de la Fondation Carnegie pour la paix internationale intitulée *Corruption, the Unrecognised Threat to International Security* et le travail de Transparency International Defence and Security et le Programme du Développement de l'Intégrité de l'OTAN.

Par conséquent, la société civile de ces pays a besoin d'un appui de l'extérieur et doit être soutenue de manière plus ajustée, en adoptant une approche globale pouvant inclure des réductions des actions des pays donateurs qui ont permis des régimes corrompus en premier lieu.

Il devrait également y avoir des implications pour les acteurs économiques, y compris une analyse coûts-avantages plus nuancée et une attention aux conditions de production.

Enfin, je voudrais dire quelques mots sur les implications pour les opérations militaires comme en Afghanistan, en Irak et au Mali. Dans le cadre de l'OTAN et de certains pays d'Europe occidentale, beaucoup de travail a été accompli ces dix dernières années pour lutter contre la corruption lors des opérations expéditionnaires. L'OTAN, avec *Transparency International Defence and Security*, a mis au point un programme de développement de l'intégrité axé sur la lutte contre la corruption dans le domaine de la défense et de la sécurité. En coopération avec la Norvège, avec son *Centre pour l'Intégrité dans la Défense et la Sécurité* et *l'Académie de Défense du Royaume-Uni*, avec son Programme de Développement de l'intégrité, ils ont pris l'initiative d'introduire ces notions dont nous venons de parler dans un contexte militaire et sécuritaire plus large. Alors que la corruption ne figurait même pas à l'ordre du jour des forces armées de l'OTAN en Afghanistan jusqu'en 2009, les mesures de lutte contre la corruption font désormais partie intégrante de tous les plans opérationnels élaborés par l'OTAN, non pas comme une annexe obscure mais dans le document principal.

## VII. Cconclusions

La corruption endémique ne doit pas être comprise comme un échec ou une distorsion du gouvernement, mais comme un système fonctionnel dans lequel les réseaux dirigeants utilisent des leviers de pouvoir sélectionnés pour capter des flux de revenus spécifiques. Cet effort éclipse souvent les activités liées à la gestion de l'état.

Une telle corruption systématique suscite l'indignation des populations, ce qui en fait un facteur de troubles sociaux et d'insurrection.

Elle contribue à d'autres menaces à la sécurité internationale, telles que les réseaux transnationaux de criminalité organisée, la facilitation des organisations terroristes et les perturbations économiques endémiques.

La corruption n'alimente pas uniquement ces menaces. Elle se combine à d'autres facteurs de risque, tels que la criminalité internationale, les dissensions ethniques, religieuses ou linguistiques au sein d'une population, ou à de graves disparités économiques, afin d'accroître la probabilité d'un problème de sécurité.

Les décideurs occidentaux accordent généralement la priorité à d'autres considérations, telles que les impératifs de sécurité immédiats, la valeur économique ou stratégique du maintien des relations avec un gouvernement donné ou le retour sur investissement, par rapport aux problèmes de corruption. En conséquence, les institutions et les individus occidentaux permettent souvent à des gouvernements corrompus d'exacerber les menaces pour la sécurité et d'engendrer des risques de réputation parfois dangereux.



**PETER KIMPIÁN**

*Unité de la protection des données, Droits de l'homme et Etat de droit,  
Conseil de l'Europe*

## « LA SURVEILLANCE ET LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE »

Pour mettre en exergue le lien entre surveillance et nécessaire protection de la vie privée, il convient de s'appuyer sur la Convention européenne des droits de l'homme et la juridiction qui veille à son respect, la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour ce faire, nous analyserons les articles pertinents de la Convention et les différentes jurisprudences de la Cour.

### I. ARTICLE 8 DE LA CEDH

Il énonce que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ». Ainsi, les traitements de données par les organismes d'application de la loi entravent le droit à la protection de la vie privée et le droit à la protection des données.

S'agissant des actions menées par les forces de l'ordre dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sont susceptibles de représenter une ingérence dans ces droits. Comme telle, elle ne peut être justifiées si elle est prévue par la loi, nécessaire dans une société démocratique et poursuit un objectif légitime.

## **II. ARTICLE 11 DE LA CONVENTION 108 MODERNISEE<sup>1</sup>**

Il permet trois régimes d'exceptions. Le troisième régime permet d'appliquer des exceptions aux articles 4 paragraphe 3, article 14 paragraphes 5 et 6 et article 15 paragraphe 2, a, b, c et d pour les objectifs légitimes de la sécurité nationale et de la défense tout en respectant les conditions générales précisées ci-dessus. Il convient de limiter certains pouvoirs du Comité conventionnel ; de l'autorité de contrôle sur les transferts internationaux ; de l'autorité de contrôle sur l'exigence de la démonstrabilité du respect des conditions légales du transfert international ; et sur sa capacité d'intervention ; de l'autorité de contrôle sur ses pouvoirs d'investigation et d'intervention, sur ses fonctions relatives aux transferts internationaux, sur son pouvoir de rendre des décisions réglementaires et d'infliger des sanctions (administratives), sur son droit de se tourner vers le pouvoir judiciaire.

## **III. « PREVUES PAR LA LOI »**

Les ingérences du gouvernement doivent être ancrées dans le droit interne. Ces lois doivent respecter des exigences de qualité. A savoir, elles doivent être prises en respectant les exigences d'un Etat de droit, être accessibles et être prévisibles. Par ses mesures, il s'agit de protéger les personnes concernées contre les ingérences arbitraires des autorités publiques.

---

1 « La version modernisée de la Convention 108 de 1981 réaffirme les principes d'origine de la Convention, en renforce certains et énonce quelques nouvelles garanties. Il a fallu adapter ces principes aux réalités du monde en ligne tandis que des pratiques inédites ont conduit à la reconnaissance de nouveaux principes. Les principes de transparence, de proportionnalité, de responsabilité, de limitation des données, de respect de la vie privée pris en compte dès la conception etc. Sont désormais reconnus comme des éléments clés du mécanisme de protection et ont été intégrés dans l'instrument modernisé » En ligne <https://rm.coe.int>

La CrEDH, dans l'arrêt MALONE c. ROYAUME-UNI<sup>2</sup>, a jugé, quant à l'exigence de prévisibilité dans le contexte de la surveillance secrète des communications, que : le gouvernement doit s'assurer que « la loi [use] de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à opérer pareille atteinte secrète, et virtuellement dangereuse, au droit [...] » ; et que la loi doit définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir discrétionnaire exercé par les autorités avec « une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – [...] ».

La Cour, dans son arrêt WEBER & SARAVIA<sup>3</sup>, pose des garanties minimales : la nature des infractions susceptibles de donner lieu à un mandat d'interception ; la définition des catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoute ; la fixation d'une limite à la durée de l'exécution de la mesure ; la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données recueillies ; les précautions à prendre pour la communication des données à d'autres parties ; et les circonstances dans lesquelles peut ou doit s'opérer l'effacement ou la destruction des enregistrements.

## IV. « NECESSAIRES DANS UNE SOCIETE DEMOCRATIQUE »

Pour justifier de telles ingérences, il faut que les mesures répondent à un besoin social impérieux. Les mesures doivent être proportionnelles au but légitime poursuivi. Pour les apprécier, les Etats disposent d'une marge d'appréciation dont les critères sont l'adéquation, la nécessité (au sens strict) et la proportionnalité (au sens strict).

Aujourd'hui, la Cour relève différents critères. Pour le critère du **soupçon raisonnable**, la Cour juge qu'il faut une base factuelle suffisante pour

---

2 CEDH, 26 avril 1985, Malone c/ Royaume-Uni, Requête n° 8691/79

3 CEDH, 29 juin 2006, Weber et Saravia c/ Allemagne, Requête n° 54934/00

appliquer des mesures de rassemblement de renseignements secrets, afin de permettre une appréciation de la nécessité de ces mesures qui doivent être fondées sur un soupçon individuel concernant un individu donné (ARRET SZABÓ<sup>4</sup>). Elle juge aussi qu'il faut « vérifier s'il existe une base factuelle suffisante pour soupçonner la personne visée par la demande de mesures [de surveillance] » (ARRET ZAKHAROV<sup>5</sup>). Enfin, elle insiste : cela se peut uniquement dans le cadre de l'existence démontrable d'un soupçon raisonnable, qui permettrait à l'autorité de réaliser un test de proportionnalité approprié (ARRET SZABÓ).

Pour le critère de la **stricte nécessité**, il faut prendre en considération générale, l'objectif de la préservation des institutions démocratiques. Puis, en parallèle, il faudra prendre en considération particulière, la nécessité et la proportionnalité des mesures ayant pour but l'obtention de renseignements vitaux dans le cadre d'une opération individuelle donnée.

Enfin, pour le critère de **l'autorisation judiciaire**, la Cour établit qu'il faut une procédure d'autorisation indépendante du pouvoir exécutif (ARRET ZAKHAROV) ; et, dans ce domaine, qu'un contrôle externe par une instance indépendante, de préférence par un juge avec une expertise particulière, devrait être la règle, et que des solutions de substitution à l'exception, afin de préserver des garanties d'indépendance, d'impartialité et le bon déroulement de la procédure, devraient exister (ARRET SZABO).

## V. NOUVELLES AFFAIRES

La Cour, dans son arrêt IVASHCHENKO c. RUSSIE<sup>6</sup>, a jugé que ne constituait pas une violation de l'article 8 de la CEDH, l'inspection de l'ordonnateur d'un photographe journaliste par des douaniers, en raison de suspicion de matériaux extrémistes, avec copie des photos et mots de passe.

4 CEDH, 12 janvier 2016, Szabó et Vissy c/ Hongrie, Requête n° 37138/14

5 CEDH, 4 décembre 2015, Roman Zakharov c/ Russie, Requête n° 47143/06

6 CEDH, 13 février 2018, Ivashchenko c/ Russie, Requête n° 61064/10

La Cour, dans son arrêt BENEDIK c. SLOVENIE<sup>7</sup>, a jugé que constituait une violation de l'article 8.2 le fait que la Slovénie ait demandé sans autorisation judiciaire préalable à un FAI d'identifier un utilisateur sur base d'une adresse IP dynamique dans le cadre d'une enquête concernant des images/vidéos pédopornographiques, alors que l'ingérence aurait dû doit être « prévue par la loi ».

Enfin, la Cour, dans son arrêt BIG BROTHER WATCH c. ROYAUME-UNI<sup>8</sup>, a jugé que :

1. Les procédures de sélection et de recherches manquaient d'une surveillance indépendante et adéquate, en particulier dans le choix de « porteurs » Internet pour l'interception, ainsi que pour la sélection des communications interceptées. Ainsi, les exigences de l'article 8(2) en matière de “qualité de la loi” n'ont pas été rencontrées et les ingérences n'ont pas été reconnues comme étant “nécessaires dans une société démocratique”.
2. Le régime, quant au système d'acquisition de données auprès des fournisseurs de services de communication, est dépourvu des garanties qui auraient du être intégrées dans le droit national (accès aux données dans l'unique but de lutter contre les “crimes graves” et accès soumis au contrôle préalable d'un tribunal ou d'une instance administrative indépendante). Ainsi, cela constitue une violation de l'article 8.
3. En matière de sources journalistiques et d'informations journalistiques confidentielles : le régime d'interception massive des communications, et le régime d'acquisition des données auprès des fournisseurs de services de communication ne sont pas encadrés par des garanties suffisantes appliquées à ces domaines journalistiques. Ainsi, cela constitue une violation de l'article 10.
4. Enfin, le système de partage de renseignements par le gouvernement ne constitue pas en soi une violation des articles 8 et 10. Les gouvernements toutefois disposent d'une marge d'appréciation pour décider des mesures nécessaires pour garantir la sécurité nationale.

---

7 CEDH, 24 avril 2018, Benedik c/ Slovénie, Requête n° 62357/14

8 CEDH, 13 septembre 2018, Big Brother watch c/ Royaume-Uni, Requêtes n° 58170/13, 62322/14 et 24960/15

