Catherine Calothy

FACE AU TERRORISME, PROGRÈS ET LIMITES D'UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE TOUS AZIMUTS

Le 23 juillet 1914, à la suite de l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand, l'Empire austro-hongrois présente à la Serbie une demande de coopération policière dans la poursuite des auteurs de l'attentat. La Serbie refuse une partie des demandes ; la Première Guerre mondiale éclate.

La coopération internationale contre le terrorisme est une question ancienne. Elle constitue un des éléments déterminants des relations internationales.

Après la Seconde Guerre mondiale et dans un contexte de guerre froide, le terrorisme est abordé au niveau international sous un angle essentiellement politique. Dans de nombreux cas, les pays occidentaux ne souhaitent pas se prononcer sur le caractère terroriste d'un acte ou d'un groupe. Les régimes autoritaires qualifient volontiers leurs opposants de terroristes et la limite entre acte de résistance et acte terroriste peut être incertaine. Certains en France ont ainsi longtemps estimé que l'ETA était une réponse légitime au régime franquiste. Dès lors, il n'est pas étonnant que, dans le cadre du projet indien de convention globale contre le terrorisme, les États membres des Nations unies échouent depuis près de vingt ans à s'accorder sur une définition commune du terrorisme.

Avec les attentats du 11 septembre 2001, le terrorisme cesse d'être un sujet comme les autres sur la scène internationale. L'implication des États-Unis conduit à l'inscription de ce thème à l'ordre du jour de façon désormais permanente. La guerre que les États-Unis ont déclenchée

dans ce contexte a notamment bouleversé leurs relations avec les pays arabes.

Depuis quinze ans, le terrorisme n'est plus un problème de pays en développement ou de décolonisation, mais une question universelle. La coopération internationale se concentre d'abord sur la lutte contre le financement du terrorisme, pour couper les ressources d'Al-Qaïda, qui dépend largement du financement que lui apportent ses parrains. Le Groupe d'action financière (GAFI), créé en 1989, développe son action au-delà du thème du blanchiment sur lequel il se concentrait initialement et accorde une importance croissante au financement du terrorisme sous toutes ses formes. En 1999, le Comité des sanctions 1267 des Nations unies est créé pour procéder au gel mondial des avoirs d'individus ou d'entités liés à Al-Qaïda.

L'essor de Daech à partir de l'été 2014 donne à la question du terrorisme un autre visage ; il impose de nouvelles formes de coopération internationale et une nouvelle urgence. La coopération internationale contre le terrorisme touche désormais à une multitude de sujets et d'acteurs. Elle se développe rapidement, avec la prise de conscience des aspects spécifiques au phénomène du groupe autoproclamé « État islamique ». Il ne s'agit plus de lutter contre un groupe ancré dans une région ou un pays et qui y défend un projet politique (comme le Sentier lumineux au Pérou ou le Parti des travailleurs du Kurdistan en Turquie), ni de contrer les actions d'un groupe sans implantation géographique véritable et avec des visées universelles (comme Al-Qaïda). La communauté internationale doit désormais répondre à un groupe doté de moyens financiers et humains considérables au service d'un projet global. Le Conseil de sécurité des Nations unies a d'ailleurs qualifié Daech de menace contre la paix et la sécurité internationale dans sa résolution 2249 (20 novembre 2015), donnant une dimension nouvelle à la coopération internationale contre ce groupe terroriste.

Le développement des enceintes multilatérales de lutte contre le terrorisme illustre la prise de conscience de l'impératif de coopération internationale. Les Nations unies, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Union africaine, le Forum global contre le terrorisme (créé en 2011 et regroupant trente États, dont la Russie et la Chine), se sont dotés de comités et d'instruments de coordination entre leurs membres.

Par ailleurs, des mécanismes internationaux préexistants ont été relancés afin de répondre à la problématique du terrorisme. Une attention renouvelée a été accordée à la lutte contre le trafic des petites armes susceptibles

d'être utilisées par les groupes terroristes avec, par exemple, le Traité sur le commerce des armes (TCA), adopté par les Nations unies le 2 avril 2013 et entré en vigueur le 24 décembre 2014, ou le « paquet armes à feu » adopté par la Commission européenne le 18 novembre 2015[1]. Ces dispositifs visent à améliorer les systèmes de contrôle des exportations d'armes classiques et à lutter contre les trafics illicites.

La coopération internationale s'adapte très rapidement au défi actuel et, si tous les instruments souhaitables ne sont pas encore en place, d'importants progrès dans de nombreux domaines ont été réalisés. L'échange d'informations se développe mais peine à s'articuler avec la protection des données personnelles. Des actions militaires sont lancées contre les groupes terroristes. La coopération judiciaire rencontre dans le domaine de la lutte antiterroriste les mêmes difficultés liées à l'ère numérique que dans les autres domaines. La lutte contre le financement du terrorisme se poursuit. La sécurité intérieure devient un domaine important de l'aide internationale. Une attention accrue est portée à la prévention de la radicalisation.

L'instrument de base indispensable et imparfait : l'échange d'informations

Les informations s'échangent traditionnellement entre services de renseignement et en particulier entre cellules de renseignement financier. La « massification » de la question terroriste (les Nations unies ont estimé en 2015 à trente mille le nombre de combattants terroristes étrangers, originaires de plus de cent pays) impose une autre forme de traitement des données. Des bases de données sont donc créées ou alimentées, comme celle d'Interpol pour les combattants terroristes étrangers ou celle d'Europol. La Turquie a dressé une liste de plus de quarante mille noms, à partir des signalements de combattants terroristes étrangers faits par les États d'origine, sur la base de laquelle elle interdit l'accès de son territoire.

La nécessité d'échanges de données personnelles dans le cadre de la lutte contre le terrorisme doit cependant respecter le cadre fixé par les États, notamment européens, pour la protection des données personnelles et, ce faisant, de la vie privée.

1. Révision de la directive sur les armes à feu 91/477/CEE modifiée par la directive 2008/51/CE, règlement d'exécution établissant des standards minimaux communs pour la neutralisation des armes à feu, adopté le 18 novembre 2015, plan d'action de lutte contre les trafics illicites d'armes à feu et d'explosifs.

Par une décision du 6 octobre 2015, la Cour de justice de l'Union européenne a invalidé la décision de la Commission constatant que les États-Unis assuraient un niveau de protection suffisant aux données européennes à caractère personnel qui leur étaient transférées[2]. L'entrée en vigueur de l'accord-cadre entre l'Union européenne et les États-Unis[3] introduira des normes de protection renforcée des données dans les cas de transferts transatlantiques à des fins d'ordre public.

Autre exemple de difficile définition d'un équilibre entre protection de la vie privée et efficacité de la lutte contre le terrorisme, le PNR (*Passenger Name Record*) se développe lentement. Les données des dossiers passagers (ou données PNR) sont des informations non vérifiées communiquées par les passagers, qui sont recueillies et conservées par les transporteurs aériens. Ces données comportent différentes informations, telles que le nom, les dates du voyage, l'itinéraire, le numéro du siège, les données relatives aux bagages, les coordonnées du passager et le moyen de paiement utilisé. Ces données sont rendues accessibles à l'État d'arrivée de l'avion, avant l'atterrissage des passagers. Elles présentent un intérêt opérationnel de premier plan pour repérer les personnes cherchant à rejoindre un groupe terroriste ou revenant dans leur pays d'origine. Les États ont cherché à développer le recours à cet instrument. L'Union européenne a signé des accords visant à permettre aux transporteurs européens de transférer des données PNR aux États-Unis, à l'Australie et au Canada. En juin 2015, le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté une décision autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord avec le Mexique.

Au nom de l'impératif d'équilibre entre protection des données personnelles et coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme, le Parlement européen a longtemps refusé l'entrée en vigueur du PNR qui permettrait d'échanger entre États européens des informations sur les passagers des vols commerciaux. Par une décision du 25 novembre 2014, il a demandé à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer sur le PNR canadien. Dans l'attente de sa décision, les négociations relatives à d'autres accords PNR sont suspendues. Plusieurs États membres, et en particulier la France, demandent de façon pressante au Parlement européen de lever ces obstacles au développement des PNR, qui constituent un outil important dans la lutte opérationnelle contre le terrorisme.

2. *Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner*, C-362/14.
3. *Umbrella Agreement*, signé le 2 juin 2016.

La coopération judiciaire à l'ère du numérique

Il existe une longue tradition de coopération judiciaire entre les États pour toutes sortes de crimes et délits. Ainsi, par les lettres rogatoires, la justice d'un pays peut demander à un autre pays de lui apporter son aide afin d'accéder à un élément de preuve ou d'entendre un témoin.

À l'ère numérique, une grande quantité de preuves prennent une forme digitale. Il devient nécessaire de « geler » l'élément de preuve (page Facebook, échange de courriels, etc.) très rapidement, avant effacement par l'auteur. La preuve numérique doit ensuite être obtenue auprès d'un opérateur privé, le plus souvent situé en pratique aux États-Unis. La justice française, par exemple, doit s'en remettre à la justice américaine, dont le fonctionnement est très différent, pour obtenir un élément de preuve auprès d'un fournisseur américain de services sur internet. Compte tenu de la quantité de demandes portant sur une multitude de sujets, la réponse ne peut être que lente (en moyenne dix mois entre la France et les États-Unis). Or de tels délais sont souvent incompatibles avec les impératifs de l'enquête policière en matière de terrorisme.

Les États s'efforcent de surmonter ces obstacles en développant des procédures de saisie rapide *via* des réseaux de points de contact, afin que la preuve soit au moins préservée pendant la durée de la procédure. Des réflexions sont en cours pour permettre au Royaume-Uni, avant peut-être d'autres États, de saisir directement des entreprises américaines du web pour obtenir une preuve numérique (voir les déclarations de David Bitkower, au nom du ministère de la Justice américain, devant la Chambre des représentants le 25 février 2016). Le différend entre Apple et le FBI au sujet de l'accès aux données cryptées d'un téléphone portable met en lumière la difficulté supplémentaire posée par les échanges d'informations cryptées (applications Telegram, What's App, etc.). Dans le cas d'échanges cryptés, c'est l'accès même à l'existence de la preuve qui est en jeu.

La coopération judiciaire est facilitée lorsque les différents cadres juridiques incriminent de la même façon un délit. Des progrès substantiels ont été enregistrés dans ce domaine. La résolution 2178 du Conseil de Sécurité (24 septembre 2014) appelle tous les États à engager des poursuites contre les personnes qui « se rendent ou tentent de se rendre dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité […] dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au

terrorisme ». Dans la même logique, la directive relative à la lutte contre le terrorisme, adoptée au Conseil des ministres de l'Union européenne du 11 mars 2016, permettra d'incriminer les voyages en lien avec des activités terroristes, l'organisation de ces voyages et le financement d'activités terroristes. Les États pourront donc se fonder sur des incriminations similaires, permettant d'engager des poursuites contre des individus, sans que le lien avec un acte terroriste spécifique ait besoin d'être établi.

La coopération judiciaire est un instrument ancien et indispensable de la lutte contre le terrorisme. Elle est facilitée par le rapprochement progressif des incriminations, mais les solutions actuelles apportées au traitement des preuves numériques sont insuffisantes.

Action militaire asymétrique des forces armées contre les groupes terroristes

La coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme prend également la forme de l'engagement militaire des forces armées contre des groupes pratiquant la guérilla ou l'attaque terroriste. Au Mali, en Syrie, en Irak, dans la région du lac Tchad, en Somalie, des moyens militaires considérables sont mis en œuvre pour reconquérir les territoires dont le contrôle a été perdu.

Au Mali, la MINUSMA[4] assure une présence militaire dans des régions où les forces armées nationales ne sont pas présentes. Elle est sous forte pression des groupes terroristes mais a contribué à les affaiblir durablement.

Dans la région du lac Tchad, les États riverains coordonnent leurs actions contre Boko Haram, avec l'aide de la communauté internationale (appui en matériel, logistique, renseignement, formation, financement). Le groupe terroriste a dû modifier ses modes d'action et ne procède plus

4. La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali a été créée par la résolution 2100 du Conseil de sécurité, le 25 avril 2015. – *Pays apportant des effectifs militaires :* Allemagne, Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Bhoutan, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Chine, Côte d'Ivoire, Danemark, Égypte, El Salvador, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Indonésie, Italie, Jordanie, Kenya, Lettonie, Liberia, Mauritanie, Népal, Niger, Nigeria, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République démocratique du Congo, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Suède, Suisse, Tchad, Togo et Yémen. – *Pays contribuant au personnel de police :* Allemagne, Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Djibouti, Égypte, France, Ghana, Guinée, Jordanie, Madagascar, Niger, Nigeria, Pays-Bas, République démocratique du Congo, Roumanie, Sénégal, Suède, Suisse, Tchad, Tunisie, Turquie et Yémen.

à des attaques de grande ampleur. En revanche, il conduit de nombreux attentats, qui exigent des moyens matériels limités.

La coalition internationale contre Daech regroupe une soixantaine de pays dont la France, la Turquie, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, l'Australie, le Danemark, ainsi que des pays arabes comme l'Arabie saoudite, la Jordanie, les Émirats arabes unis, le Maroc. Elle fait progressivement reculer l'organisation « État islamique » en Irak et en Syrie. Les bombardements ciblés ont réduit les capacités de production pétrolière de Daech, désorganisé ses voies d'approvisionnement et tué un certain nombre de dirigeants. Ces avancées militaires affaiblissent le « Califat » et le priveront à terme des ressources matérielles, humaines, de propagande, qu'il tire de la maîtrise d'un territoire. Le processus de transition politique en Syrie devrait aussi contribuer à faire reculer Daech, en conduisant l'ensemble des acteurs à faire front commun contre le groupe terroriste. Le mouvement n'en sera pas pour autant anéanti. Comme le montre l'exemple d'Al-Qaïda, un groupe peut perdurer, voire se développer et représenter un danger important, même après avoir été décapité et privé de l'essentiel de ses ressources.

L'engagement militaire, par définition, ne traite pas les racines du terrorisme et ne peut donc viser l'éradication complète du phénomène. En revanche, il contribue à mettre un terme aux actions des groupes terroristes contre des États.

Approfondissement de la lutte contre le financement du terrorisme

Les attentats du 11 septembre 2001 ont mis en évidence des réseaux de financement international du terrorisme. La communauté internationale a réagi avec vigueur et développé un système sophistiqué de lutte contre le financement du terrorisme.

Le GAFI créé en 1989 par le G7 a élargi son champ d'action au-delà du blanchiment pour traiter en détail des flux financiers au profit des groupes terroristes. En 2012, il a conclu une mise à jour de ses recommandations, qui fixent des critères précis de contrôle des flux financiers que les États doivent respecter, sous peine d'être inscrits sur une liste noire. Ainsi, la recommandation 5 demande-t-elle l'incrimination par les États du financement du terrorisme, y compris lorsque le lien avec un acte terroriste spécifique n'est pas établi. La recommandation 6 porte sur les gels d'avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme. Le GAFI définit aussi les moyens à mettre en place pour éviter le

détournement de l'aide des associations caritatives. Les États s'efforcent de respecter les recommandations ou de prendre les mesures permettant leur sortie de la liste noire. L'action du GAFI a donc conduit à une harmonisation et une amélioration des cadres réglementaires s'appliquant aux flux financiers. La pratique peut ne pas être à la hauteur des attentes, mais le contexte réglementaire des échanges bancaires internationaux a été nettement amélioré.

Le GAFI a reçu à de nombreuses reprises le soutien du Conseil de sécurité des Nations unies, qui appelle à mettre en œuvre ses recommandations et dresse lui-même une liste de plus en plus longue des actions que les États doivent entreprendre pour lutter contre le financement du terrorisme.

Lors des attentats du 11-Septembre, Al-Qaïda ne contrôlait pas de territoire et ne disposait pas de sources de financement propres. Il était donc dépendant de donateurs. Le Conseil de sécurité des Nations unies a alors procédé au gel des avoirs d'individus et d'entités liés à Al-Qaïda (inscription sur une liste dite liste 1267, créée en application de la résolution 1267 de 1999). Cette mesure est particulièrement efficace pour décourager les acteurs économiques qui font un lien entre les terroristes et la sphère légale de l'économie.

Là encore, la situation a évolué avec Daech, qui dispose de moyens financiers propres : produit du trafic de matières premières (pétrole, coton), produit du trafic d'êtres humains et rançons, argent liquide saisi dans la succursale de la banque centrale à Mossoul et dans les banques sous son contrôle, taxes sur les habitants et les marchandises, financement par les combattants terroristes étrangers. La communauté internationale s'efforce de traiter l'ensemble de ces sources de financement. La liste 1267 est maintenue et adaptée pour répondre aux modes d'action de Daech (résolution 2253 du Conseil de sécurité des Nations unies du 17 décembre 2015) : les avoirs gelés incluent l'accès aux services d'internet ; une attention particulière est apportée au financement du voyage et de la logistique des combattants terroristes étrangers ; le commerce du pétrole et des produits nécessaires à sa production est prohibé, s'il constitue une ressource pour les groupes terroristes.

Le financement du terrorisme ne passe plus uniquement par de grands mouvements de fonds pour procéder par exemple à des achats massifs d'armes. Le départ du combattant terroriste étranger ou l'acte terroriste perpétré hors du théâtre levantin nécessitent des financements réduits. Afin d'entraver ces mouvements financiers de faible volume, les États entreprennent de mobiliser le secteur privé. Des appels sont lancés aux

compagnies aériennes, aux agences de transfert de fonds (MoneyGram, Western Union, etc.), aux banques qui accordent des crédits à la consommation. Le combattant terroriste étranger peut en effet se financer par des moyens strictement légaux difficiles à repérer.

Les autorités françaises encouragent la poursuite de la mobilisation de l'Union européenne contre le financement du terrorisme, notamment concernant les moyens de financement anonymes (par exemple, cartes prépayées) ou en liquide. La Commission européenne a présenté le 2 février 2016 son plan d'action de lutte contre le financement du terrorisme, qui reprend en grande partie des propositions faites par la France en décembre 2015. Ce plan prévoit notamment une harmonisation des prérogatives des cellules de renseignement financier afin de faciliter leur coopération, un encadrement accru des moyens de paiement non bancaires, des mesures pour lutter contre le trafic de biens culturels, la mise en place dans chaque État membre d'un registre centralisé des comptes bancaires et de paiement. L'Union européenne dispose d'un système de gel des avoirs (position commune 2001/931) indépendant de celui des Nations unies. Sur la base d'une décision prise à titre national, les États membres peuvent décider de geler les avoirs d'un individu ou d'une entité. Enfin, sur un autre plan, le projet de parquet européen, en améliorant la lutte contre la criminalité organisée, pourrait contribuer à réduire les moyens financiers du terrorisme.

La lutte contre le financement du terrorisme est reconnue comme une priorité internationale et fait l'objet d'une attention particulière. Le développement du phénomène des combattants terroristes étrangers et du « micro-financement » du terrorisme constitue un nouveau défi. Il est désormais nécessaire de mobiliser le secteur privé, au-delà du seul secteur bancaire, pour identifier et entraver la circulation de sommes modestes.

La sécurité intérieure, un nouveau champ de l'aide au développement

L'aide au développement porte désormais aussi sur la sécurité intérieure. Les formations ou appuis à l'acquisition de matériel interviennent dans des domaines tels que la protection des frontières ou l'efficacité policière et judiciaire, en vue de renforcer la capacité des pays les plus faibles ou les plus exposés à lutter contre le terrorisme.

Les Nations unies ont développé une architecture complexe pour apporter une aide internationale dans le renforcement des capacités à lutter contre le terrorisme. L'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme

coordonne les nombreuses agences onusiennes et services du secrétariat général qui interviennent dans le domaine de la lutte contre le terrorisme[5]. L'Arabie saoudite a doté les Nations unies d'un fonds de 100 millions de dollars, géré par l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, pour cofinancer des actions d'aide internationale en matière de lutte contre le terrorisme. La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme procède à différentes évaluations des lacunes des États. La coordination au sein des Nations unies et entre cette institution et les autres bailleurs n'est pas toujours optimale. Aussi les États-Unis ont-ils décidé de créer, dans le cadre du Forum mondial contre le terrorisme, une *clearing house* qui doit évaluer les déficiences des États et veiller à une bonne coordination entre donateurs.

La lutte contre le terrorisme est présente de multiples façons dans les relations entre l'Union européenne et les pays tiers : à travers les réunions de dialogue politique à haut niveau, par l'adoption de clauses et d'accords de coopération ou par le biais de projets d'aide et de renforcement des capacités spécifiques avec des pays stratégiques. L'Union coopère dans le domaine de la lutte contre le terrorisme avec les pays des Balkans occidentaux, du Sahel, d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient, de la Corne de l'Afrique et d'Amérique du Nord, ainsi qu'avec l'Asie. Le Conseil des affaires étrangères a adopté, en mars 2015, la stratégie régionale de l'Union européenne vis-à-vis de la Syrie et de l'Irak, ainsi qu'envers la menace que constitue Daech, pour laquelle doit être mobilisé 1 milliard d'euros (au titre du budget de l'Union) pour la période 2015-2016.

La communauté internationale est donc bien mobilisée. Des moyens ont été trouvés et sont disponibles. Les efforts pour veiller à leur emploi efficace doivent se poursuivre.

Nouveau domaine de coopération internationale : la prévention de la radicalisation

Les combattants terroristes étrangers représenteraient environ la moitié des effectifs de Daech en Syrie et en Irak. Daech a donc réussi une campagne mondiale massive de recrutement, basée en grande partie sur un usage très efficace des réseaux sociaux. La radicalisation se fait moins

5. Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), Office contre la drogue et le crime (ONUDC), Programme pour le développement (PNUD), Organisation pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), etc.

dans les mosquées, et de plus en plus sur internet, où Daech poste des milliers de tweets et de vidéos. À titre d'exemple, Daech dispose sur Telegram de la chaîne Nasher, diffusée en arabe, anglais, français, allemand, indonésien, bosnien, russe, bengali, turc, kurde et ourdou. Les combattants terroristes étrangers représentent une menace majeure pour les pays où ils combattent, mais aussi pour leur pays d'origine. De plus, au-delà des personnes parties combattre en dehors de leur pays d'origine ou de résidence, le « loup solitaire », sur le modèle des auteurs de l'attentat de San Bernardino, aux États-Unis, suscite une crainte avivée par la propagande terroriste. Si le combattant terroriste étranger est difficile à identifier et à suivre, la personne qui s'autoradicalise avant de passer à l'acte, sans lien concret avec le groupe dont elle se réclame, constitue un défi encore plus grand pour les services de renseignement.

Face à cette menace interne croissante, la communauté internationale a pris conscience de la nécessité de prévenir les départs de combattants terroristes étrangers et de lutter contre la propagande des groupes terroristes. Des moyens croissants sont consacrés à la « prévention de l'extrémisme violent ». Deux axes se développent : le contre-discours et l'action contre les conditions censées favoriser les frustrations à l'origine de la radicalisation.

L'Union européenne a développé plusieurs outils de contre-discours, afin de ne pas laisser le cyberespace aux seuls groupes terroristes. Le SSCAT (Syrian Strategic Communication Advisory Team) aide les États membres à développer les outils d'un contre-discours efficace. Il est envisagé d'élargir son champ d'action aux pays tiers partenaires de l'Union qui en feraient la demande. En lien avec la coalition internationale contre Daech, le Sawab Center publie des messages visant à contrer la propagande de Daech, en particulier sur les questions religieuses.

L'importance des réseaux sociaux et d'internet en général dans la propagande des groupes terroristes a amené les États à développer des relations avec les grands acteurs d'internet (Facebook, Google, Twitter). Quelques pays, comme la France, font procéder de façon obligatoire au retrait de contenus illégaux ou au déréférencement de certaines pages (pour apologie du terrorisme, par exemple), lorsqu'ils sont hébergés en France. Pour les sites hébergés aux États-Unis, les États doivent s'en remettre à la bonne volonté des entreprises du web. Europol abrite l'IRU (Internet Referral Unit) qui identifie et signale les contenus inappropriés aux entreprises, invitées à procéder à leur retrait. Dans le domaine du contre-discours comme dans celui de la lutte contre le phénomène des combattants terroristes étrangers, la coopération avec le secteur privé

joue un rôle croissant. Les entreprises du web doivent encore déterminer où est leur intérêt : se présenter comme les protecteurs de la liberté d'expression et de la vie privée, au risque d'être aussi les vecteurs de la propagande terroriste, ou comme des acteurs de la lutte antiterroriste, quitte à perdre une partie de leur clientèle attachée à la protection de sa vie privée et de la liberté d'expression.

Dans son plan d'action sur la prévention de l'extrémisme violent (document n° A/70/674, daté du 24 décembre 2015), le secrétaire général des Nations unies appelle chaque État à définir une politique de prévention associant les acteurs de la société civile. Il insiste sur les éléments qui peuvent générer une frustration susceptible de favoriser l'extrémisme violent : mauvaise gouvernance, corruption, discrimination, stagnation économique, etc. Ce rapport n'a pas fait l'unanimité : pour certains États, la lutte contre le terrorisme doit permettre de renforcer la gouvernance démocratique, mais d'autres craignent une ingérence dans des questions relevant de la souveraineté nationale. Certains États ont aussi relevé que le plan d'action ne mentionne pas l'occupation ou l'intervention étrangères aboutissant à un changement de régime comme facteur pouvant conduire à la radicalisation. Le plan d'action a été à nouveau discuté dans le cadre de l'examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies, en juin 2016.

Afin de favoriser l'implication de la société civile dans la prévention du terrorisme, plusieurs enceintes permettent à des acteurs non étatiques de partager leur expérience : le RAN (Radicalisation Awareness Network) rassemble des acteurs de terrain de l'Union européenne ; le centre Hedaya du Forum mondial contre le terrorisme permet un partage d'expériences. Ces initiatives illustrent la conviction de plus en plus largement partagée que les États ne sont pas toujours les mieux à même de conduire des politiques efficaces de prévention et que l'implication de la société civile est nécessaire.

On constate donc une mobilisation croissante de la communauté internationale pour la prévention de la radicalisation. Le phénomène de l'extrémisme violent est cependant trop complexe et a été perçu trop récemment pour qu'un consensus se dégage déjà sur les moyens à employer et les domaines à couvrir.

*

La mobilisation de la communauté internationale pour lutter contre le terrorisme atteint des niveaux très élevés. Un nombre important

d'enceintes internationales apportent une contribution à cet effort : Nations unies, Union européenne, OSCE, Conseil de l'Europe, Union africaine, groupes de travail de la coalition internationale contre Daech, etc. La plupart des pays sont conscients qu'ils ne seront pas mieux protégés contre la menace terroriste que le plus faible et le plus exposé de leurs partenaires. Ce raisonnement est illustré par la mobilisation pour la sécurité aérienne : la sécurité de chaque pays d'arrivée dépend des mesures mises en œuvre dans le pays de départ de l'avion ; la sécurité de nos ressortissants dépend aussi de la mobilisation des pays partenaires.

Par sa nature et son ampleur, le phénomène des combattants terroristes étrangers bouleverse la lecture de la menace terroriste. Au moment où la coopération internationale contre le terrorisme atteint un niveau élevé de sophistication et d'efficacité, elle doit investir de nouveaux domaines afin de traiter les ressorts encore trop peu connus de la radicalisation.

RÉSUMÉ

Avec l'évolution du phénomène terroriste, la coopération internationale atteint un niveau d'intensité sans précédent. D'importantes questions restent en suspens, comme l'articulation de la protection de la vie privée et de la lutte contre le terrorisme à l'ère de l'échange de données de masse, mais la prise de conscience de l'impératif de la coopération est très bien partagée : la sécurité de chacun dépend aussi de la capacité du maillon le plus faible de la communauté internationale à lutter efficacement contre le terrorisme.