



Doc. 14031
19 avril 2016

Après les attaques de Bruxelles, un besoin urgent de répondre aux défaillances de sécurité et de renforcer la coopération contre le terrorisme

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Emanuelis ZINGERIS, Lituanie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent de toute urgence tirer des conclusions des attaques terroristes meurtrières à Bruxelles le 22 mars 2016 et faire une évaluation réaliste des éventuelles failles de sécurité.

Le rapport appelle à prendre en priorité une série de mesures, à l'échelon national, de l'Union européenne, ainsi qu'international pour remédier aux défaillances en matière de sécurité, révélées par les attentats de Bruxelles. Ces mesures devraient garantir une bien meilleure coopération et un partage d'informations accru entre les diverses forces de l'ordre et de sécurité, une prévention effective de la radicalisation et une lutte efficace contre ce fléau, en particulier en favorisant une éducation inclusive, civique et laïque, une meilleure intégration des communautés «fermées» dans la société afin d'éliminer les «zones de non-droit» des villes européennes, et un examen approfondi des bonnes pratiques mises en œuvre dans les pays ayant une solide expérience de la lutte contre le terrorisme

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4190 du 18 avril 2016.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par M. Zingeris, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. Les faits	5
3. Failles de sécurité et appels en faveur d'un meilleur partage d'informations et de renseignements	6
4. Conclusions	7

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire est horrifiée par les attentats terroristes perpétrés le 22 mars 2016 à l'aéroport de Zaventem et la station de métro de Maelbeek à Bruxelles, au cours desquels 32 personnes ont été tuées et plus de 300 blessées, dont 45 souffrant de blessures graves sont toujours hospitalisées. Elle déplore la perte de vies innocentes et exprime ses condoléances et sa solidarité aux familles des victimes ainsi qu'à tous ceux qui ont souffert dans ces attaques inhumaines.
2. L'Assemblée réitère sa ferme condamnation du terrorisme sous toutes ses formes, et rappelle ses résolutions antérieures relatives au terrorisme, notamment la [Résolution 2090 \(2016\)](#) «Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe» et la [Résolution 2091 \(2016\)](#) sur les combattants étrangers en Syrie et en Irak. Dans ce contexte, elle note que l'organisation terroriste barbare dénommée «Daech» a revendiqué la responsabilité des attentats à la bombe de Bruxelles.
3. Le terrorisme se nourrit de la haine et de l'intolérance et cherche à détruire notre système politique et les fondements mêmes des sociétés démocratiques. Il doit être combattu avec la même détermination où qu'il sévisse, quelles que soient les raisons avancées pour le justifier et quelles qu'en soient les cibles. De même, notre solidarité doit s'étendre à toutes les victimes d'actes terroristes, qu'ils soient commis dans une grande ville européenne, ailleurs en Europe ou dans le monde.
4. L'Assemblée déplore qu'après chaque nouvelle attaque terroriste, les dirigeants des Etats s'empressent de faire des déclarations solennelles mais se montrent peu disposés à tirer les enseignements et à agir avec détermination. Les déclarations sont nécessaires pour réaffirmer nos valeurs mais elles ne sont pas suffisantes pour en assurer la protection et garantir la sécurité.
5. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent de toute urgence tirer les conclusions des événements tragiques de Bruxelles, qui sont aussi la conséquence de défaillances et lacunes aux niveaux national, international et de l'Union européenne.
6. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 2091 \(2016\)](#) et exprime son inquiétude à propos de l'approvisionnement continu de combattants étrangers en provenance de pays européens. Elle note que, alors que la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni en fourniraient le plus grand nombre, la Belgique, le Danemark et la Suède ont les chiffres les plus élevés par habitant. Elle note également avec préoccupation que la Belgique est devenue une plaque tournante pour le recrutement de djihadistes et un refuge pour les activités terroristes, qui sont souvent menées dans d'autres pays.
7. En raison du manque d'orientation politique pour assurer la nécessaire coordination et la coopération entre les diverses – et parfois concurrentes – forces de l'ordre et de sécurité, certains quartiers de villes européennes sont devenus des «zones de non-droit» pour la police et un terrain fertile pour les extrémistes radicalisés et les terroristes.
8. Pendant trop longtemps, les responsables gouvernementaux et politiques en Europe ont fermé les yeux sur le manque d'intégration et la radicalisation croissante des jeunes, et ont ignoré ou sous-estimé l'ampleur de la menace terroriste. Nous devons à présent, de toute urgence procéder à une évaluation réaliste de nos éventuelles failles de sécurité. Nos Etats ont le devoir de protéger la vie de leurs citoyens et les valeurs fondamentales de la démocratie. Nos sociétés doivent être prêtes à payer un prix nettement plus élevé pour la sécurité.
9. Face aux toujours plus vastes réseaux terroristes internationaux, une réponse paneuropéenne coordonnée est plus que jamais nécessaire. Le terrorisme étant un phénomène international, les actions de lutte contre ce fléau doivent dépasser les limites de l'Europe et associer les pays tiers prêts à coopérer, notamment dans les régions voisines.
10. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée appelle les autorités compétentes des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que ceux dont les parlements jouissent du statut de partenaire pour la démocratie et d'observateur, et d'autres Etats voisins à garantir:
 - 10.1. à l'échelon national:
 - 10.1.1. l'instauration du niveau le plus élevé possible de communication, de partage d'informations, de coordination et de coopération obligatoires entre les divers forces de l'ordre, services spéciaux et, le cas échéant, la police régionale et municipale, y compris le partage des bases de données pertinentes;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 19 avril 2016.

10.1.2. la mise en œuvre de mesures effectives pour prévenir et combattre la radicalisation; à cet égard, l'Assemblée souligne l'importance d'une éducation inclusive, civique et laïque, et renvoie aux mesures spécifiques dans ce domaine mises en avant dans sa [Résolution 2091 \(2016\)](#); elle fait également référence au Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme, qui soutient les Etats membres dans l'élaboration de mesures appropriées dans le secteur publique, en particulier dans les écoles et les prisons, et sur internet;

10.1.3. l'intégration de diverses communautés «fermées» dans leur environnement local afin de veiller à ce qu'elles ne deviennent pas des «zones de non-droit» et des ghettos où les règles communes ne s'appliquent pas;

10.1.4. que des moyens appropriés soient accordés aux forces de l'ordre et aux services de sécurité et de renseignement pour prévenir et combattre la rhétorique inflammatoire et le discours de haine;

10.1.5. que les emblèmes et les symboles d'organisations terroristes reconnues internationalement soient interdits;

10.1.6. la conduite d'une étude approfondie des bonnes pratiques mises en œuvre dans les pays ayant une vaste expérience de la lutte contre le terrorisme, notamment en ce qui concerne la sécurité des bâtiments publics et des infrastructures de transport, ainsi que la cyber-sécurité;

10.2. à l'échelon international, l'instauration d'une communication, d'un partage d'informations, d'une coordination et d'une coopération renforcés, efficaces et opportuns entre les forces de l'ordre, les services spéciaux et les mécanismes internationaux compétents, dans le but de contrôler et, le cas échéant, prévenir les déplacements des individus soupçonnés d'appartenir à des réseaux terroristes ou d'être impliqués dans des activités terroristes;

10.3. à l'échelon tant national qu'international, un partage aussi large que possible d'informations et d'expériences sur les causes, les facteurs contributifs, le déroulement, l'action des forces de l'ordre, et la gestion post-crise des attaques terroristes en Europe.

11. Au niveau de l'Union européenne, l'Assemblée souligne la nécessité d'une stratégie de sécurité européenne ambitieuse, y compris un meilleur échange d'informations entre les services de renseignement et une coopération plus étroite entre les autorités policières et judiciaires. A cet égard, l'Assemblée:

11.1. salue la récente approbation par le Parlement européen du système des dossiers passagers (PNR – Passenger Name Record), qu'elle préconisait dans la [Résolution 2031 \(2015\)](#) sur les attaques terroristes à Paris: ensemble, pour une réponse démocratique, et invite tous les acteurs concernés à étudier les moyens d'étendre l'application du PNR aux pays non membres de l'Union européenne;

11.2. plaide en faveur d'une unité européenne commune du renseignement.

12. L'Assemblée reconnaît qu'il existe actuellement un manque de coopération, de coordination et de partage des meilleures pratiques entre les parlementaires dans le contrôle de la défense et la politique de sécurité et demande instamment aux parlements des Etats membres d'examiner les voies et moyens de résoudre ce problème, y compris la possibilité de recréer un organe interparlementaire pour combler le vide dans ce domaine.

13. Par ailleurs, l'Assemblée rappelle ses propositions formulées dans ses Résolutions [2090 \(2016\)](#) «Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe» et [2091 \(2016\)](#) sur les combattants étrangers en Syrie et en Irak, qui restent de la plus haute importance, et appelle une nouvelle fois les autorités compétentes des Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que ceux dont les parlements jouissent du statut de partenaire pour la démocratie et d'observateur, et d'autres Etats voisins, à les mettre en œuvre en priorité.

B. Exposé des motifs par M. Zingeris, rapporteur

1. Introduction

1. Le 22 mars 2016, 32 innocents ont été tués et près de 340 personnes blessées lors des violents attentats terroristes de l'aéroport de Zaventem et la station de métro Maelbeek à Bruxelles, revendiqués par le groupe terroriste «Etat islamique» (Daech). Le Premier ministre belge, Charles Michel, a qualifié les attaques de «moment noir» pour le pays et appelé ses concitoyens à faire face à cette épreuve en étant unis. Le Gouvernement belge a décrété trois jours de deuil national.
2. Daech dispose d'une structure consacrée aux opérations extérieures, principalement en Syrie et en Irak, qui s'emploie ces dernières années à planifier et commettre des attentats meurtriers dans le monde entier. Les attaques perpétrées à Bruxelles font suite à une vague d'attentats effroyable qui frappe l'Europe depuis janvier 2015. En janvier 2015, des hommes armés ont tué 17 personnes dans les locaux du magazine *Charlie Hebdo* et dans un supermarché juif à Paris; le 14 janvier, une cellule terroriste active a été éliminée à Verviers (Belgique); en février de la même année, deux personnes sont abattues dans une synagogue et un café de Copenhague; en août, un attentat visant le Thalys, un train à grande vitesse reliant Amsterdam à Paris, a été déjoué; et en novembre, 130 personnes ont trouvé la mort et bien plus encore ont été blessées dans la série d'attaques concertées commises à Paris.
3. Dans le monde entier, des centaines de personnes sont victimes, quasi quotidiennement, des djihadistes. Les attentats-suicide ont ces derniers mois tué des civils en Afghanistan, au Bangladesh, en Egypte, en Irak, en Côte d'Ivoire, au Koweït, au Liban, au Nigéria, au Pakistan, en Fédération de Russie, en Arabie saoudite, en Syrie, en Somalie, en Tunisie et en Turquie. En Afrique, des femmes et des enfants sont kidnappés et réduits en esclavage.
4. Le présent rapport s'attachera plus particulièrement aux attaques les plus récentes commises à Bruxelles, en raison des violences abominables infligées à des innocents au cœur de l'Europe, mais aussi car, d'après le Centre international d'étude de la radicalisation et de la violence politique (King's College, Londres), la Belgique compte le nombre de combattants étrangers et de terroristes en puissance le plus élevé d'Europe, par habitant.
5. Au cours des dernières années, l'Assemblée a été amenée à traiter à de nombreuses reprises de questions liées au terrorisme. Lors de la partie de session de janvier 2016, l'Assemblée a examiné les thèmes Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe ([Résolution 2090](#)) et Les combattants étrangers en Syrie et en Irak ([Résolution 2091](#)). Les propositions formulées dans ces résolutions demeurent tout à fait pertinentes aujourd'hui.

2. Les faits

6. La Belgique est, depuis des années, aux prises avec des groupes islamistes et quelque 500 de ses citoyens sont partis combattre pour Daech en Syrie et en Irak. Plusieurs villes ont abrité des cellules islamistes, les plus actives étant situées à Bruxelles, en particulier à Molenbeek, l'une des 19 communes de la région de Bruxelles-Capitale où plusieurs des kamikazes et tireurs qui avaient visé Paris en novembre 2015 avaient vécu. Le principal suspect, Salah Abdeslam, est rentré en Belgique le lendemain même des attaques perpétrées à Paris.
7. Plusieurs gouvernements européens, notamment français, ont déployé en Belgique des policiers et des agents des services de renseignement en appui de l'enquête qui s'est soldée par l'arrestation de Salah Abdeslam, à Molenbeek, le 18 mars 2016, quatre jours à peine avant les attentats terroristes à la bombe de Bruxelles du 22 mars 2016.
8. Salah Abdeslam est parvenu à rester caché pendant plus de quatre mois avec l'aide d'un solide réseau d'amis criminels.
9. D'après les enquêteurs, la cellule belge de Daech préparait de nouvelles attaques qu'elle envisageait de commettre à Pâques 2016, initialement en France. Après l'arrestation de Salah Abdeslam, elle a décidé de changer de cible et choisi Bruxelles.

10. Depuis le jour des attentats, la police a procédé à plusieurs perquisitions dans Bruxelles. Le 8 avril 2016, Mohamed Abrini, principal suspect encore en vie des attaques terroristes de novembre 2015 à Paris, est également arrêté. Abrini serait probablement «l'homme au chapeau» aperçu sur les vidéos avant les explosions dans le hall de départ de l'aéroport de Bruxelles. Il aurait participé aux attentats de Paris et de Bruxelles dans le cadre d'un réseau djihadiste qui a franchi de nombreuses frontières à diverses reprises.

3. Failles de sécurité et appels en faveur d'un meilleur partage d'informations et de renseignements

11. L'élan de profonde sympathie et les témoignages de condoléances adressés aux familles des victimes et au gouvernement belge ainsi qu'aux gouvernements de tous les autres pays dont des ressortissants ont été tués dans ces attaques, sont venus du monde entier. Dans le même temps, beaucoup de responsables politiques, ainsi que des citoyens, ont insisté sur la nécessité d'intensifier les efforts régionaux et internationaux de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, et de mieux partager les informations et les renseignements.

12. Plusieurs analystes belges et internationaux ont également souligné les dysfonctionnements de la Région de Bruxelles-Capitale, avec ses 19 communes et ses 6 forces de police. Beaucoup ont fait remarquer le manque criant de coordination, de coopération et de contrôle politiques qui a mené à la création de nombreuses «zones de non-droit» interdites aux forces de l'ordre. Des failles dans le dispositif de sécurité des aéroports belges avaient même été décelées par les inspecteurs européenne en 2015. Les accusations selon lesquelles la ministre des transports belge, Mme Jacqueline Galant, avait ignoré ces rapports, a conduit à sa démission le 15 avril 2016.

13. Le phénomène actuel de radicalisation et l'échec de l'intégration affectent plusieurs Etats membres du Conseil d'Europe.

14. Le 6 avril 2016, le Premier ministre belge Charles Michel a reconnu un échec en matière de sécurité lors des attentats mais a réfuté l'idée selon laquelle la Belgique serait un «Etat défaillant» ou devrait revenir sur la décentralisation politique qui, selon certaines critiques, aurait permis aux extrémistes d'échapper aux recherches en raison du manque de coordination entre les forces de police. Il a ajouté que la Belgique avait condamné plus d'une centaine de personnes pour terrorisme en 2015 et déjoué des attaques d'envergure. Il a par ailleurs souligné que des radicaux islamistes avaient réussi à commettre des attentats en France, aux Etats-Unis, en Grande Bretagne, en Espagne et ailleurs, et que la Belgique avait fait figure de pionnière en appelant à une meilleure coordination internationale des services de renseignement, et notamment à la création d'une agence centrale du renseignement à l'échelle européenne, une sorte de «CIA européenne». Pour l'heure, les gouvernements partageant cette idée sont rares, la plupart soutenant un renforcement de la coopération.

15. Le 14 avril 2016, le Parlement européen a adopté à une très large majorité une directive de l'Union européenne réglementant l'utilisation dans l'Union européenne des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection d'infractions terroristes et de formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière. Notre Assemblée a appelé à plusieurs reprises nos collègues du Parlement européen à accélérer la procédure. La proposition doit désormais être formellement approuvée par le Conseil européen et les Etats membres de l'Union européenne disposeront de deux ans pour la transposer en droit national³.

16. En janvier 2016, le Centre européen de lutte contre le terrorisme a été créé au sein d'Europol, afin d'améliorer les échanges de renseignements entre les forces de l'ordre⁴.

17. Le programme INTERPOL spécialement consacré aux combattants terroristes étrangers offre également aux pays l'opportunité de mettre en commun les renseignements concernant la menace liée à ces combattants⁵.

18. Les analystes ont aussi mis en lumière le besoin urgent de mieux fusionner l'action des forces de l'ordre et de renseignement nationaux avec celle de leurs services de renseignement étranger et militaire, pour parvenir à une plus forte cohésion au plan interne et, espérons-le, disposer d'informations plus fiables.

3. www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20160407IPR21775/Le-Parlement-en-faveur-de-la-directive-europ%C3%A9enne-sur-les-PNR.

4. <https://www.europol.europa.eu/content/ectc>.

5. www.interpol.int/Crime-areas/Terrorism/Foreign-terrorist-fighters.

Une situation comme celle que connaît la Belgique, marquée par une coordination médiocre, doit clairement être améliorée. Un meilleur partage des renseignements ne présente qu'un intérêt limité en cas de production insuffisante au plan national de renseignements exploitables⁶.

19. Au niveau du Conseil de l'Europe, deux initiatives majeures ont été lancées pour intensifier la coopération dans la lutte contre le terrorisme: l'élaboration d'un Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme pour répondre au phénomène des combattants terroristes étrangers (STCE n° 217), et l'adoption du Plan d'action sur la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme, à mettre en œuvre en 2015-2017. Je renvoie au rapport de M. Van der Maelen⁷ pour de plus amples informations sur ces deux initiatives qui, si elles sont mises en œuvre convenablement, peuvent au moins contribuer à traiter certaines causes ayant conduit aux attentats de Bruxelles.

4. Conclusions

20. Les attentats terroristes du 22 mars à Bruxelles ne sont pas les premiers et, malheureusement, certainement pas les derniers, à frapper l'Europe. On ne saurait tolérer qu'après chaque nouvelle attaque, les dirigeants des Etats s'empressent de faire des déclarations solennelles mais se montrent trop souvent peu disposés à tirer les enseignements et à prendre des mesures résolues. Les déclarations sont nécessaires pour réaffirmer nos valeurs mais elles ne sont pas suffisantes pour en assurer la protection et garantir la sécurité.

21. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent de toute urgence tirer les conclusions de la tragique vague d'attaques depuis janvier 2015, qui est la conséquence de nombreuses failles dans le fonctionnement des services de police et de sécurité, l'évaluation de la menace terroriste, les politiques de prévention et d'intégration et la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

22. Ces problèmes concernent, à des degrés divers, beaucoup d'Etat membres du Conseil de l'Europe. Nous devons de toute urgence prendre conscience de l'ampleur de la menace et procéder à une évaluation réaliste de nos éventuelles failles de sécurité. Nos Etats ont le devoir de protéger la vie de leurs citoyens et les valeurs fondamentales de la démocratie. Nos sociétés doivent être prêtes à payer un prix nettement plus élevé pour la sécurité.

23. Il convient en priorité de prendre une série de mesures, tant au plan national qu'international, pour remédier aux défaillances en matière de sécurité, révélées par la tragique vague d'attaques depuis janvier 2015. Ces mesures devraient garantir une bien meilleure coopération et un partage d'informations accru entre les diverses forces de l'ordre et de sécurité, une prévention effective de la radicalisation et une lutte efficace contre ce fléau, en particulier en favorisant une éducation inclusive, civique et laïque, une meilleure intégration des communautés «fermées» dans la société afin d'éliminer les «zones de non-droit» des villes européennes, et un examen approfondi des bonnes pratiques mises en œuvre dans les pays ayant une solide expérience de la lutte contre le terrorisme.

24. Face aux vastes réseaux terroristes internationaux, une réponse paneuropéenne coordonnée est plus que jamais nécessaire. Le terrorisme ne respectant aucune frontière, les actions de lutte contre ce fléau doivent dépasser les limites de l'Europe et associer les pays tiers prêts à coopérer, notamment dans les régions voisines.

6. <http://foreignpolicy.com/2016/04/14/europe-stop-trying-to-mak-brussels-paris-bombings/>.

7. Doc 13937.