



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS

ecfr.eu

POLICY  
BRIEF

# EUROPE : LES NOUVELLES GUERRES CONTRE LE TERRORISME

Anthony Dworkin

## RÉSUMÉ

- Ces dernières années, plusieurs Etats membres de l'Union européenne (UE) ont lancé des opérations militaires contre des groupes terroristes à l'étranger, mais n'ont apparemment que peu envisagé les risques encourus.
- Une action militaire ne pourra être une réussite que si elle est accompagnée d'une solution politique sur le terrain. Sans quoi, cette dernière sera inefficace pour réduire la menace terroriste et pourrait même être contreproductive.
- Les pays européens risquent de créer un précédent juridique lourd de conséquences for l'usage expansif de la force s'ils ne délimitent pas des standards pour rendre licite l'attaque de terroristes à l'étranger, que ce soit dans le cadre ou non d'un conflit armé.
- Les pays européens et les Etats-Unis ont vu leur pratique militaire converger ces dernières années. Ils conduisent des opérations qui combinent une reconquête du terrain et des frappes contreterroristes.
- Même si Daech recule et est sur la défensive, la menace que représentent les groupes djihadistes autour de l'Europe persistera. Les Etats membres de l'UE devraient définir des règles plus strictes quant à l'usage de la force militaire contre eux.

À Nice, le 14 juillet 2016, jour de la Fête nationale, un citoyen tunisien vivant en France a précipité le camion qu'il conduisait dans la foule présente sur la promenade des Anglais et tué 86 personnes. En réaction, entre autres mesures, le président François Hollande annonçait qu'il allait intensifier les frappes aériennes en Syrie et en Iraq et renvoyer le porte-avion Charles de Gaulle à l'est de la Méditerranée. En ordonnant une action militaire au Moyen-Orient pour répliquer à un carnage perpétré en France par un ressortissant français, Hollande a parfaitement illustré un tournant notable dans la réponse européenne au terrorisme. Face à de nouveaux groupes terroristes qui ont émergé à la périphérie de l'Europe, les États membres de l'Union européenne (UE) ont lancé une vague guerrière contre le terrorisme.

Dans les années qui ont suivi les attentats du 11 septembre, la plupart des fonctionnaires et décideurs politiques européens ont fortement critiqué la « guerre mondiale contre le terrorisme » des États-Unis. Bien que réticents à le reprocher ouvertement à leur proche allié, nombre de responsables ont clairement indiqué qu'ils pensaient que la campagne américaine contre les combattants d'Al-Qaeda et ses affiliés dans plusieurs pays donnait trop de résonance au rôle de la force militaire en répondant au terrorisme et violait parfois le droit international. Néanmoins, face à la montée de l'organisation Etat Islamique (EI ou Daech) et à la force persistante d'autres groupes djihadistes, les pays européens ont eux-mêmes entrepris des actions militaires à l'encontre des terroristes en Iraq, en Syrie, au Sahel et ailleurs. Le rôle des frappes aériennes européennes en vue de préparer le terrain à l'offensive de la coalition lancée récemment contre Mossoul n'en est que le dernier exemple.

Les campagnes militaires européennes contre des groupes terroristes n'ont pas reproduit le modèle américain établi et ne représentent qu'une partie de l'effort européen contre le terrorisme. Néanmoins, ces opérations s'éloignent des pratiques précédentes des États membres de l'UE et les gouvernements européens semblent avoir fait peu cas des risques encourus.

Les nouvelles guerres européennes contre le terrorisme sont de nature hybride. Les pays européens poursuivent des approches différentes face à la menace des groupes djihadistes dans plusieurs pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord et il est difficile de distinguer les objectifs qui se cachent derrière. Les actions européennes vont des efforts visant à renforcer la capacité des forces étatiques et non étatiques, au soutien direct des opérations militaires au sol, en passant par le déploiement des forces spéciales, des frappes aériennes destinées à affaiblir les groupes armés et d'autres frappes ciblées visant à tuer des chefs de groupes ou des combattants apparemment impliqués dans des projets d'attentats. En substance, les efforts européens représentent la confluence de deux types d'opérations distincts : d'une part les forces européennes mènent simultanément des campagnes anti-insurrectionnelles relativement conventionnelles à l'encontre de groupes non-étatiques et d'autre part une lutte anti-terroriste militaire directe comme celle que les États-Unis ont lancée en premier au cours de ces quinze dernières années.

L'UE a souvent été divisée au sujet de l'utilisation de la force militaire mais ces opérations jouissent d'un large soutien européen. La France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, l'Italie, l'Espagne et la Pologne ont tous participé directement aux actions militaires (intervention ou assistance) contre les groupes djihadistes dans les régions autour de l'Europe. Plusieurs autres États membres de l'UE sont impliqués dans des missions de formation des forces de sécurité locales ou d'assistance des pays dans la région en vue de renforcer leur capacité anti-terroriste. L'évolution des opérations militaires anti-terroristes européennes a nécessité une étroite coordination entre les États membres de l'UE et les États-Unis et on a pu observer une convergence notable et largement passée inaperçue entre les approches européenne et américaine en matière d'action militaire contre les terroristes, après de nombreuses années de forte divergence.

La plupart des stratèges européens s'accordent pour dire que Daech et d'autres groupes représentent une menace pour l'UE et qu'une action militaire s'impose pour lutter contre eux. Or, l'incursion de l'Europe dans la lutte militaire anti-terroriste est le résultat non seulement de calculs stratégiques mais aussi de considérations politiques – avant tout, la détermination de montrer que les gouvernements prennent des mesures énergiques contre des groupes qui remplissent leurs citoyens d'effroi. En poursuivant cet objectif, les gouvernements européens courent le danger d'entreprendre des actions militaires qui n'atteignent pas les objectifs fixés et qui soient inefficaces, voire contreproductives. Ils risquent également

de suivre les États-Unis en créant des précédents juridiques dangereusement expansifs pour l'utilisation de la force à l'encontre de groupes non gouvernementaux à l'étranger. Le présent article soutient que les États membres de l'UE devraient adopter une approche plus retenue et réfléchie à l'égard de l'anti-terrorisme militaire pour promouvoir la sécurité européenne et aider à renforcer un ordre international conforme aux intérêts et aux valeurs de l'UE.

## Contexte des guerres de l'Europe contre le terrorisme

L'avancée européenne dans la guerre anti-terroriste est le résultat de l'émergence de groupes djihadistes dans les régions autour de l'Europe qui agissent comme des insurgés ou des forces armées étatiques et qui pratiquent un terrorisme conventionnel contre des cibles à l'étranger. Selon Jean-Yves Le Drian, ministre français de la Défense, « la militarisation du terrorisme exige une réponse militaire. »<sup>1</sup> L'EI en particulier représente un mélange d'approches terroristes et militaires. Comme l'a expliqué un représentant allemand de la défense : « un groupe terroriste classique ne devrait pas être une cible d'opérations militaires mais si le groupe crée des forces militaires, alors il devient une cible pour des opérations militaires. »<sup>2</sup> Entraînés dans des campagnes armées contre des groupes djihadistes avec l'objectif de leur refuser des refuges, les pays européens ont également eu recours à des frappes anti-terroristes militaires directes dans le but déclaré d'affaiblir des organisations et de prévenir des attentats en Europe.

Depuis les attentats de 2001, les États-Unis se sont, pour leur propre compte, engagés dans un conflit armé contre les « forces d'Al-Qaïda, des Taliban et associées ». En fait, pratiquement depuis le début, ils ont mené deux campagnes militaires largement distinctes. En Afghanistan, les forces armées américaines ont aidé l'Alliance du Nord à renverser le régime des Taliban à Kaboul et ils ont passé plusieurs années à essayer d'anéantir le mouvement d'insurgés que les Taliban étaient devenus – effort qui a conduit le Président Barack Obama à étendre la mission aux forces américaines en Afghanistan en 2015. Nombre de pays européens ont participé étroitement à cet effort : l'OTAN a engagé une vaste force d'assistance à la sécurité en Afghanistan entre 2003 et 2014, suivie d'une plus petite mission de suivi qui continue encore maintenant.<sup>3</sup>

Parallèlement toutefois, les États-Unis menaient une campagne contre le noyau central et divers sous-groupes d'Al-Qaïda qui s'étiraient sur différents pays et qui ne ressemblait en rien à un conflit armé classique. Même en Afghanistan, Oussama ben Laden et ses partisans n'ont fait aucun effort pour lutter contre les États-Unis ; leur seule préoccupation était d'échapper aux forces américaines, de

<sup>1</sup> Jean-Yves Le Drian : « La militarisation du terrorisme exige une réponse militaire », leJDD, 28 décembre 2014, disponible à l'adresse <http://www.lejdd.fr/International/Jean-Yves-Le-Drian-La-militarisation-du-terrorisme-exige-une-reponse-militaire-708900>.

<sup>2</sup> Entretien ECFR avec des responsables allemands, 24 février 2016.

<sup>3</sup> "Resolute Support Mission in Afghanistan", NATO, 13 juin 2016 (dernière mise à jour), disponible à l'adresse [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_113694.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm).

se défendre lorsque cela était nécessaire et de s'échapper lorsqu'ils le pouvaient.<sup>4</sup> Les opérations d'Al-Qaïda s'étendaient dans le monde mais ses affiliés arrivaient mieux à organiser des attentats terroristes qu'à contrôler le territoire. Cela reflétait en partie le point de vue de Ben Laden selon lequel l'organisation n'était pas encore prête à gouverner un territoire (d'ailleurs il critiquait Al-Chabaab en Somalie qui essayait de le faire).<sup>5</sup> En réaction, les opérations militaires américaines contre Al-Qaïda tentaient essentiellement de tuer ou de capturer ses membres, notamment ceux qui, pensait-on, s'employaient à planifier des attentats en Occident ou contre des intérêts américains. Ces actions se sont déroulées indépendamment de tout engagement militaire classique et des drones ont été de plus en plus utilisés comme principale plateforme d'armement.

Selon de nombreux rapports et enquêtes, plusieurs pays européens ont en fait collaboré de différentes manières aux assassinats ciblés des États-Unis, principalement en fournissant des renseignements utilisés pour identifier des cibles. Néanmoins, cette assistance n'a pas été reconnue publiquement et a souvent fait l'objet de controverses internes ou de contestations judiciaires une fois divulguée au grand jour. Par ailleurs, la plupart des responsables européens ont rejeté les allégations juridiques d'un conflit armé mondial sous-tendant les frappes américaines contre Al-Qaïda et les États membres de l'UE ont pris soin de ne pas approuver les interventions américaines.<sup>6</sup>

Même pour des pays européens tels que l'Espagne et le Royaume-Uni qui ont été frappés par des attentats liés à Al-Qaïda, une action militaire directe à l'encontre des membres d'Al-Qaïda à l'étranger était soit jugée injustifiable et contreproductive, soit, lorsqu'elle était pratiquée secrètement, comme une contribution distinctement secondaire à la défense du territoire européen contre des crimes terroristes. Contrairement aux hommes qui ont perpétré les attentats du 11 septembre aux États-Unis, les auteurs d'incidents terroristes en Europe étaient principalement des citoyens ou des résidents des pays où les attentats ont eu lieu. Les efforts anti-terroristes européens portaient essentiellement sur la mise en application des lois intérieures, le renseignement et des programmes de contre-radicalisation.

Au cours de ces dernières années, la menace terroriste, telle qu'elle est perçue en Europe, a radicalement changé, dans la mesure où des groupes terroristes ont réussi à prendre le contrôle de vastes portions de territoire dans l'Europe au sens large. L'évolution de ces groupes armés a incité les Européens à s'engager dans l'anti-terrorisme militaire ; en fait, les deux axes de la réponse américaine au 11 septembre ont été réunis.

4 Peter Bergen, *The Longest War* (New York: Simon & Schuster, 2011), pp. 68–85.

5 William McCants, *The ISIS Apocalypse* (New York: Picador, 2016), pp. 64–9 (ci-après, McCants, *ISIS Apocalypse*).

6 Anthony Dworkin, "Drones and Targeted Killing: Defining a European Position", Conseil européen des relations étrangères, juin 2013, disponible à l'adresse [http://www.ecfr.eu/publications/summary/drones\\_and\\_targeted\\_killing\\_defining\\_a\\_european\\_position211](http://www.ecfr.eu/publications/summary/drones_and_targeted_killing_defining_a_european_position211).

## *La lutte contre les djihadistes au Mali*

Ces événements découlaient, entre autres facteurs, des changements fondamentaux qui se sont produits au Moyen-Orient et en Afrique du Nord à la suite des révolutions arabes de 2011.<sup>7</sup> L'année 2012 a marqué un tournant, lorsqu'une rébellion menée par des Touaregs dans le nord du Mali a permis à plusieurs groupes djihadistes comprenant Ansar al-Din et Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) de prendre le contrôle de grandes parties du nord du Mali. En janvier 2013, ces groupes ont lancé une nouvelle offensive au centre du Mali, laissant craindre qu'ils pourraient s'emparer de la capitale du pays, Bamako. De l'avis de Laurent Fabius, le ministre français des Affaires étrangères de l'époque, le but des djihadistes était de « contrôler l'ensemble du Mali afin de créer un état terroriste... menaçant toute l'Afrique et l'Europe elle-même. »<sup>8</sup>

Nous ne connaissons toujours pas clairement l'ampleur de la menace qu'AQMI et ses divers sous-groupes et groupes affiliés auraient fait peser sur les pays européens, même s'ils avaient réussi à gagner le contrôle d'une grande partie du territoire malien.<sup>9</sup> Malgré la rhétorique de ses chefs constamment anti-française et anti-espagnole, AQMI n'a pas perpétré d'attentat en Europe ; contrairement au noyau central d'Al-Qaïda, il était focalisé (et est resté focalisé) sur le « proche ennemi » des régimes du Sahel et de l'Afrique du Nord.<sup>10</sup> Toutefois, les groupes djihadistes d'Afrique du Nord avaient déjà identifié des citoyens européens et d'autres étrangers en vue de les kidnapper et des cibles d'attentats en Afrique du Nord où des intérêts européens étaient en jeu.

L'éventualité qu'AQMI et d'autres groupes pourraient prendre le contrôle du Mali risquait clairement de déstabiliser la région. Même sans progresser davantage, les djihadistes avaient établi une zone protégée dans le nord du Mali où les menaces immédiates à leur mainmise avaient été marginalisées.<sup>11</sup> Par ailleurs, historiquement, la France s'est considérée et a agi comme un protecteur des pays de l'Afrique francophone.<sup>12</sup> C'est pour ces raisons et parce que les efforts visant à mobiliser les forces sous le groupement régional de la Communauté Economique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) n'ont progressé que très lentement, que la France a envoyé ses propres forces au Mali en janvier 2013 pour faire reculer l'avancée djihadiste.

L'intervention de la France au Mali a tout d'abord pris la forme d'une campagne anti-insurrectionnelle éclairée, d'une opération expéditionnaire qui reposait en grande partie sur

7 "Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State", International Crisis Group, mars 2016, pp. 6–9, disponible à l'adresse <https://www.crisisgroup.org/global/exploiting-disorder-al-qaeda-and-islamic-state> (ci-après, "Exploiting Disorder").

8 Conférence de presse donnée par Laurent Fabius, Paris, le 11 janvier 2013, extraits disponibles à l'adresse <http://www.ambafrance-uk.org/France-supporting-Mali-against->

9 Sur le fait que l'importance des sanctuaires a été grandement exagérée, Cf. Micah Zenko & Amelia Mae Wolf, "The Myth of the Terrorist Safe Haven", *Foreign Policy*, 26 janvier 2015, disponible à l'adresse <http://foreignpolicy.com/2015/01/26/al-qaeda-islamic-state-myth-of-the-terrorist-safe-haven/>.

10 Christopher S. Chivvis & Andrew Liepmann, "North Africa's Menace", RAND, 2013, p. 5, disponible à l'adresse [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR400/RR415/RAND\\_RR415.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR400/RR415/RAND_RR415.pdf).

11 Christopher S. Chivvis, *The French War on Al Qaeda in Africa* (New York: Cambridge University Press, 2016), p. 160 (ci-après, Chivvis, *French War*).

12 Chivvis, *French War*, pp. 41–44.

l'infanterie et sur des opérations au sol pour reconquérir le territoire pris par les forces insurgées dirigées par les djihadistes.<sup>13</sup> L'opération Serval, nom donné à cette phase de la campagne française, a rapidement atteint son objectif initial : début avril 2013, les forces françaises avaient rétabli le contrôle sur la majeure partie du territoire malien. Une fois cette partie de la mission achevée, la France a confié aux Nations Unies la responsabilité de stabiliser le Mali et à une mission de l'UE de former l'armée malienne.

Cependant, tandis que l'opération Serval avait dispersé les djihadistes de leurs bases au nord du Mali, ceux-ci n'ont cessé de montrer leur aptitude à organiser des attentats au Mali et dans les pays voisins, en particulier au Niger. Selon des responsables français, il y avait un besoin constant d'agir contre une éventuelle résurgence d'activités terroristes et d'éviter le danger que des djihadistes soient capables de rétablir une zone protégée, que ce soit au Mali ou ailleurs. La France a par conséquent révisé sa posture militaire au profit d'un nouveau concept stratégique différent.

L'opération militaire, rebaptisée opération Barkhane, était désormais concentrée sur l'attaque de plusieurs groupes armés ultra-mobiles et en constante évolution qui s'étaient répandus dans plusieurs pays. La France a obtenu le consentement du Niger, du Tchad, du Burkina Faso et de la Mauritanie, et aussi du Mali, pour que ses troupes opèrent sur leur territoire. Les forces françaises devaient localiser et tuer les djihadistes dans tout un vaste territoire s'étendant sur près de cinq millions de kilomètres carrés. Selon les mots de Le Drian, la France « poursuivait maintenant sa lutte contre le terrorisme dans toute la bande sahélo-saharienne. »<sup>14</sup>

### *L'essor de l'Etat islamique au Proche-Orient*

Pendant que la France s'engageait dans le contre-terrorisme militaire au Sahel, un nouveau sanctuaire de terroristes apparemment encore plus menaçant était en train d'émerger au Proche-Orient. Début 2014, l'État islamique d'Iraq et al-Sham (EII) est propulsé sur le devant de la scène internationale. Il s'appuie sur une présence territoriale établie en Syrie en pleine guerre civile, progresse alors rapidement dans le nord-est de l'Iraq et s'empare de la ville de Mossoul en juin 2014.

La rapidité de la progression de Daech face à l'effondrement de l'armée iraquienne a laissé craindre que l'organisation tentât d'avancer sur la capitale, Bagdad. Les ressources, l'argent et l'armement que l'EI a saisis en prenant des villes et des bases militaires tant en Syrie qu'en Iraq et le grand nombre de recrues qu'il attirait dans ses rangs, donnaient l'impression qu'il ressemblait davantage à la force militaire d'un État qu'à un mouvement d'insurgés ou à un groupe terroriste traditionnel.<sup>15</sup> Ce sentiment n'a fait que s'accroître

13 Michael Shurkin, "France's War in Mali: Lessons for an Expeditionary Army", RAND, 2014, pp. 9–12, disponible à l'adresse [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR700/RR770/RAND\\_RR770.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR700/RR770/RAND_RR770.pdf).

14 David Revault d'Allones, *Les Guerres du Président* (Paris : Éditions du Seuil, 2015), pp. 149–150 (ci-après, Revault d'Allones, *Guerres du Président*).

15 Audrey Kurth Cronin, "ISIS Is Not a Terrorist Group", *Foreign Affairs*, mars/avril 2015, disponible à l'adresse <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/isis-not-terrorist-group>

lorsque le chef de Daech Abu Bakr al-Baghdadi a proclamé le rétablissement du califat sur le territoire qu'il contrôlait. Suite aux avancées supplémentaires de l'EI en territoire kurde irakien pendant l'été – se traduisant notamment par la menace d'un massacre de milliers de membres de la minorité religieuse yazidie – et en réponse à une demande explicite d'assistance du gouvernement irakien, les États-Unis ont commencé à bombarder Daech en Iraq en août 2014.

Outre le territoire dont l'EI avait pris le contrôle, une autre raison expliquait pourquoi le groupe semblait représenter un type de menace pour l'Europe différent de celui d'Al-Qaïda et d'autres groupes. Parmi les combattants étrangers incités à rejoindre les rangs de Daech en Iraq et en Syrie, nombre d'entre eux étaient européens : déjà en avril 2014, Gilles de Kerchove, coordinateur pour la lutte contre le terrorisme de l'UE, estimait que plus de 2 000 individus avaient quitté les États membres de l'UE pour aller se battre en Syrie.<sup>16</sup>

En mai 2014, un attentat perpétré par l'un de ces combattants au Musée juif de Bruxelles a montré le danger que ces combattants pourraient représenter directement dans les pays européens. Dans le même temps, l'EI intensifiait sa propagande à destination des publics occidentaux. En juin 2014, il diffusait sa première vidéo en langue anglaise intitulée « Il n'y a pas de vie sans le Jihad », mettant en scène plusieurs combattants britanniques et australiens.<sup>17</sup> Suite aux frappes aériennes américaines, Daech a sorti une série de vidéos révélant la décapitation d'otages occidentaux, avec des soldats s'adressant directement aux dirigeants étrangers et menaçant d'effectuer d'autres exécutions. Dans un contexte d'inquiétude massive de la part de la population en Europe et aux États-Unis, les pays européens ont rapidement rejoint la coalition conduisant des actions militaires contre l'EI en Iraq.

Pour justifier les interventions militaires, les dirigeants et fonctionnaires européens ont invoqué le danger de laisser Daech consolider son contrôle du territoire. En septembre 2014, la France lançait des frappes aériennes contre l'État islamique en Iraq et le Président Hollande les qualifiait « d'opérations de protection aérienne » destinées à soutenir les autorités irakiennes.<sup>18</sup> Dix jours plus tard, le Royaume-Uni commençait à bombarder l'Iraq en vue « d'arrêter l'avancée de l'EIIL et d'aider le gouvernement irakien à le faire reculer. »<sup>19</sup> David Cameron, alors Premier Ministre, déclara au Parlement que l'opération était nécessaire pour éviter l'émergence d'un « califat terroriste sur les rives de la Méditerranée et limitrophe avec un pays membre de l'Otan, déterminé de manière claire et affichée à attaquer

16 Richard Barrett, "Foreign Fighters in Syria", the Soufan Group, juin 2014, p. 14, disponible à l'adresse <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/06/TSG-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf>.

17 Charles R. Lister, *The Syrian Jihad* (London: Hurst, 2015), p. 235 (ci-après, Lister, *Syrian Jihad*).

18 Conférence de presse de François Hollande, le 18 septembre 2014, transcription du propos liminaire disponible à l'adresse <http://www.elysee.fr/conferences-de-presse/article/propos-liminaire-du-president-de-la-republique-lors-la-conference-de-presse-du-18-septembre-2014/>.

19 Secrétaire d'État à la Défense Michael Fallon, cité dans "RAF conducts first air strikes of Iraq mission", Ministry of Defence, 30 septembre 2014, disponible à l'adresse <https://www.gov.uk/government/news/raf-conducts-first-air-strikes-of-iraq-mission--2>.

notre pays et notre peuple. »<sup>20</sup> La Belgique, le Danemark et les Pays-Bas ont également rejoint la campagne dirigée par les militaires américains contre Daech en Iraq, avec d'autres États membres de l'UE apportant leur soutien.

Tandis que les pays européens encadraient leur action pour aider les autorités iraqiennes à repousser l'avancée de l'EI, les États-Unis, suite à l'exécution des otages américains par l'EI, intensifièrent rapidement leur engagement en mission anti-terroriste plus directe. En septembre 2014, le Président Obama annonçait que les États-Unis allaient adopter une « stratégie anti-terroriste totale et soutenue » contre l'EI qui incluait le ciblage des soldats de Daech « où qu'il soient », y compris en Syrie.<sup>21</sup> Or les pays européens hésitaient à lancer des frappes contre Daech en Syrie en raison de la complexité de la guerre civile syrienne et des inquiétudes sur la légalité d'intervenir en Syrie sans l'accord de son gouvernement.

Les frappes aériennes contre l'État islamique en Iraq ne constituaient qu'une partie des efforts de l'Europe pour contrecarrer la menace que représente le groupe. Durant cette période, les États membres de l'UE ont également renforcé d'autres mesures destinées à limiter l'essor de l'EI. Ils ont poursuivi leurs efforts diplomatiques pour encourager une approche politique plus inclusive par le gouvernement iraquien, restreindre le mouvement des combattants étrangers sur la frontière turco-syrienne et réduire ou mettre un terme au conflit en Syrie. Sur le front intérieur, ils ont intensifié des programmes de contre-radicalisation au sein de leurs propres populations, tenté de limiter les flux financiers et les transferts d'armes au groupe par le biais de sanctions et de mettre en place des dispositions légales, des mesures de renseignement et d'autres démarches pour gérer les combattants de retour.

Néanmoins, en dépit des mesures supplémentaires prises par les États contre l'EI, la menace que le groupe représente pour l'Europe semblait monter en puissance. Peu de temps après que les États-Unis et la France ont commencé à mener des frappes contre les positions de Daech, le porte-parole du groupe, Abou Mohammed al-Adnani (plus tard tué dans un raid militaire dont les États-Unis et la Russie ont tous deux revendiqué la responsabilité), a lancé un long appel à ses partisans les exhortant à effectuer des attaques directes à l'encontre des membres de la coalition.

« Si vous pouvez tuer un infidèle américain ou européen – en particulier les méchants et sales Français – ou un Australien ou un Canadien, ou tout citoyen des pays qui sont entrés en guerre contre l'État islamique, alors comptez sur Allah et tuez-le de n'importe quelle manière », peut-on lire dans son message.<sup>22</sup>

20 David Cameron, discours à la Chambre des Communes, 26 septembre 2014, transcription disponible à l'adresse <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmhansrd/cm140926/debtext/140926-0001.htm#140926000001> (ci-après, Cameron, Statement on Iraq).

21 "Statement by the President on ISIL", Maison-Blanche, 10 septembre 2014, disponible à l'adresse <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>.

22 Lister, Syrian Jihad, p. 291.

La déclaration de soutien à Daech par l'un des hommes impliqués dans les attentats coordonnés à Paris en janvier 2015 contre l'hebdomadaire satirique Charlie Hebdo et une épicerie kasher ont montré la menace potentielle de ce terrorisme « amateur » ou « low-tech » (peu sophistiqué).<sup>23</sup> Rien ne laissait à penser pendant cette période que la hiérarchie de l'EI était directement impliquée dans l'organisation d'attentats mais il est maintenant clair que depuis mi-2014 elle établissait un réseau d'agents dans les pays européens destiné à jeter les bases d'attentats futurs.<sup>24</sup>

Dans le même temps, le nombre de citoyens européens voyageant en Syrie pour rejoindre l'État islamique atteignait de nouveaux sommets après l'annonce de la création d'un califat par le groupe terroriste et le début des attaques occidentales. Selon une estimation, le nombre total de soldats d'Europe occidentale en Syrie a plus que doublé pour dépasser les 5 000 combattants entre juin 2014 et décembre 2015.<sup>25</sup> Durant cette période également, l'EI a renforcé sa présence dans le Moyen-Orient au sens large, en acceptant les promesses d'allégeance de la part de plusieurs autres groupes et en revendiquant des wilayat (provinces) dans le Sinaï, en Libye, en Arabie Saoudite et d'autres pays.

Le flux croissant de combattants étrangers dans les rangs de Daesh et la menace ressentie d'attentats en Europe commis par les djihadistes de retour, ainsi que le renforcement continu de la position de leur groupe en Syrie, se sont traduits par une nouvelle intensification de l'action européenne.

La défense des pays européens contre le terrorisme était de plus en plus au centre de la justification de l'engagement militaire. En septembre 2015, la France a élargi sa campagne contre l'EI à la Syrie. Le président Hollande a déclaré que cela était nécessaire parce que les attentats étaient organisés à partir de la base de Daech en Syrie contre plusieurs pays, y compris la France.<sup>26</sup> Même avant cela, le Royaume-Uni avait eu recours à un drone pour frapper la Syrie en août 2015, ce que Cameron avait qualifié d'acte d'auto-

23 Corri Zoli, "Lone-Wolf or Low-Tech Terrorism? Emergent Patterns of Global Terrorism in Recent French and European Attacks", *Lawfare*, 17 août 2016, disponible à l'adresse <https://www.lawfareblog.com/lone-wolf-or-low-tech-terrorism-emergent-patterns-global-terrorism-recent-french-and-european>.

24 Thomas Hegghammer & Petter Nesser, "Assessing the Islamic State's Commitment to Attacking the West", *Perspectives on Terrorism*, Vol. 9, No. 4 (2015), disponible à l'adresse <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/440/html> ; Rukmini Callimachi, "How ISIS Built the Machinery of Terror Under Europe's Gaze", *The New York Times*, 29 mars 2016, disponible à l'adresse <http://www.nytimes.com/2016/03/29/world/europe/isis-attacks-paris-brussels.html> ; cf. également Rukmini Callimachi, "How a Secretive Branch of ISIS Built a Global Network of Killers", *The New York Times*, 3 août 2016, disponible à l'adresse <http://www.nytimes.com/2016/08/04/world/middleeast/isis-german-recruit-interview.html>.

25 "Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq", *The Soufan Group*, décembre 2015, disponible à l'adresse [http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG\\_ForeignFightersUpdate3.pdf](http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf). Pour une estimation légèrement inférieure de 3 922-4 294, cf. "The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: Profiles, Threats & Policies", Centre international de lutte contre le terrorisme – La Haye, avril 2016, disponible à l'adresse <http://ict.nl/publication/report-the-foreign-fighters-phenomenon-in-the-eu-profiles-threats-policies/>.

26 "François Hollande ouvre la voie à des bombardements en Syrie contre l'Etat islamique", *Le Monde*, 7 septembre 2015, disponible à l'adresse [http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/09/07/la-france-decide-une-intervention-militaire-aerienne-syrie-contre-l-ei\\_4748129\\_823448.html#pzl5IG6Jv7EXaWO.99](http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/09/07/la-france-decide-une-intervention-militaire-aerienne-syrie-contre-l-ei_4748129_823448.html#pzl5IG6Jv7EXaWO.99) ; cf. également Nathalie Guibert, "La France a mené ses premières frappes en Syrie", *Le Monde*, 27 septembre 2015, disponible à l'adresse [http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2015/09/27/la-france-a-mene-ses-premieres-frappes-en-syrie\\_4773677\\_3218.html#ZqriwMdrQh7bhEYL.99](http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2015/09/27/la-france-a-mene-ses-premieres-frappes-en-syrie_4773677_3218.html#ZqriwMdrQh7bhEYL.99).

défense.<sup>27</sup> L'avancée des Français et (quoique dans une moindre mesure) des Britanniques en Syrie a eu lieu à un moment où le conflit syrien a suscité un regain d'intérêt dû principalement à la vague de réfugiés fuyant le conflit en direction de l'Europe, et en partie semble-t-il pour devenir plus actifs et influents dans la réponse internationale.<sup>28</sup>

Ces raids militaires n'ont toutefois pas permis de réduire de manière notable la menace que représentait Daech. Au contraire, les mois qui ont suivi ont connu les premiers attentats très meurtriers directement organisés par l'EI en Europe, avec les assauts coordonnés à Paris en novembre 2015 qui ont tué 130 personnes et les attentats de Bruxelles de mars 2016 qui ont fait 32 victimes. Suite aux attentats de Paris, la France a invoqué la clause de défense mutuelle du Traité de Lisbonne (Article 42(7)) pour demander une assistance militaire contre l'EI auprès des autres États membres de l'UE ; en réponse, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas ont annoncé qu'ils se joindraient aux frappes aériennes en Syrie ou qu'ils apporteraient une assistance directe aux efforts militaires des Français.

## Bilan de la lutte anti-terroriste militaire européenne

Les guerres anti-terroristes ont permis de rassembler dans un groupe important les États membres de l'UE les plus actifs militairement parlant. Les différences de culture politique nationale continuent de façonner la politique et la rhétorique des États membres de l'UE : par exemple, alors que le président Hollande ne cessait de reprendre les propos tenus par les dirigeants américains en disant que son pays était en guerre contre Daech, d'autres responsables européens reconnaissaient que ce langage les rendait mal à l'aise.<sup>29</sup>

Néanmoins, l'implication et le soutien des mesures militaires européennes à l'encontre des groupes armés islamistes sont considérables. Les responsables disent qu'il existe désormais « une perception de la menace en Europe bien plus grande » que par le passé ainsi qu'une plus grande volonté de chercher des approches communes aux problèmes communs.<sup>30</sup> Un grand nombre de pays européens contribuent ainsi aux opérations militaires et à la lutte armée plus vaste contre les groupes djihadistes.

27 David Cameron, "Syria: refugees and counter-terrorism", discours à la Chambre des Communes, 7 septembre 2015, disponible à l'adresse <https://www.gov.uk/government/speeches/syria-refugees-and-counter-terrorism-prime-ministers-statement> (ci-après, Cameron, Statement on Syria).

28 John Irish & Dominique Vidalon, "France launches air strikes against Islamic State in Syria", Reuters, 27 septembre 2015, disponible à l'adresse <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-france-syria-idUSKCN0RR07Y20150927> (ci-après Irish & Vidalon, "Air strikes").

29 François Hollande, déclaration à l'issue du Conseil de défense, 14 novembre 2015, disponible à l'adresse <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-a-l-issu-du-conseil-de-defense-2/>, et François Hollande, déclaration à Saint-Etienne-du-Rouvray, 26 juillet 2016, disponible à l'adresse <http://www.elysee.fr/declarations/article/attentat-a-saint-etienne-du-rouvray/>; entretien ECFR avec un représentant du ministère allemand des Affaires étrangères, date à confirmer.

30 Entretien ECFR avec des responsables britanniques, 3 mai 2016.

## France

Parmi les pays européens, la France a été le plus ardent défenseur d'une réponse armée aux groupes terroristes et s'est également imposée comme le partenaire principal des États-Unis en matière de lutte militaire anti-terroriste, en particulier en Afrique. Au Sahel, la France a déployé 3 500 troupes dans l'opération Barkhane, avec 17 hélicoptères, quatre Mirage basés au Tchad et cinq drones moyenne altitude longue endurance (trois Reaper et deux Harfang de fabrication française) basés à Niamey au Niger. À l'heure actuelle la France ne possède pas de drones armés mais elle fait un usage extensif de drones de surveillance pour identifier des cibles individuelles ou des groupes mobiles de combattants dans le désert du Sahel. Denis Mercier, l'ancien chef d'État major de l'Armée de l'air française, les décrivait comme étant « la clé des opérations en Afrique. »<sup>31</sup> En juillet 2016, les cinq drones impliqués dans l'opération Barkhane avaient réalisé plus de 11 000 heures de vol.<sup>32</sup>

L'opération Barkhane conjugue attaques sur des cellules mobiles et sur des « cibles de haute valeur », normalement des membres de haut rang des groupes armés djihadistes. De même, la France a mené 221 opérations dans le cadre de l'opération Barkhane jusqu'en juillet 2016 et, selon le ministre français de la Défense, a tué ou capturé plus de 200 combattants terroristes et saisi ou détruit 16 tonnes d'armement.<sup>33</sup>

Au Proche-Orient, la France a été le premier pays européen à lancer des attaques contre l'EI en Iraq et le premier à commencer des opérations régulières contre le groupe en Syrie. Baptisée opération Chammal, lors de cette action de la France contre Daech, 14 avions de chasse ont été régulièrement utilisés, réduits à 12 suite à la rationalisation des forces aériennes françaises, avec six Rafale basés aux Émirats Arabes Unis et six autres Rafale basés en Jordanie. La France a également déployé plusieurs avions de soutien mais aucun drone. Suite aux attentats de Paris de novembre 2015, la France a déployé le porte-avions Charles de Gaulle à l'est de la Méditerranée entre novembre 2015 et mars 2016, transportant 26 avions de combats supplémentaires. En juillet 2016, le Président Hollande a annoncé que le Charles de Gaulle retournerait dans cette région à la suite de l'attentat au camion de Nice.

De même, mi-octobre 2016, les avions français avaient effectué 844 frappes contre des objectifs de l'État islamique en Iraq et 32 en Syrie,<sup>34</sup> à savoir aussi bien du soutien aérien rapproché pour les forces locales combattant Daesh en Iraq et des attaques contre les cibles soi-disant « choisies » loin de la ligne de front. La première frappe de la France en Syrie en septembre 2015 ciblait un camp





































31 Frédéric Pons, "Guerre au Sahel : les drones, 'arme fatale'", Valeurs actuelles, 16 juin 2015, disponible à l'adresse <http://www.valeursactuelles.com/les-drones-arme-fatale-53592>.

32 "Dossier de presse : Opération Barkhane", Ministère de la Défense, France, juillet 2016, p. 9, disponible à l'adresse <http://www.defense.gouv.fr/content/download/386536/5731508/file/20160713%20DP%20Barkhane%20VF.pdf> (ci-après, "Barkhane", Ministère de la Défense).

33 "Barkhane", Ministère de la Défense, p. 12.

34 Tous les chiffres sur les frappes aériennes des États européens en Iraq et en Syrie proviennent de données compilées par Airwars et sont exhaustifs jusqu'au 16 octobre 2016 sauf indication contraire.

## Counter-terror activities of main European actors across all theatres

Member state	Airstrikes	Direct support*	Training	Weapons provision	Peacekeeping
Belgium					
Denmark					
France					
Germany					
Italy					
Netherlands					
Poland					
Spain					
United Kingdom					

\* Direct support includes measures such as reconnaissance, refueling and transport assistance.

d'entraînement qui selon le Président Hollande « menaçait la sécurité de notre pays ».<sup>35</sup> Les raids aériens ultérieurs visaient également des camps d'entraînement soupçonnés d'être utilisés par des combattants étrangers, et des dépêches laissaient penser qu'un djihadiste français, Salim Benghalem, avait été une cible particulière d'attaque.<sup>36</sup>

Même si la France déclare qu'elle n'a pas de troupes au sol participant aux opérations contre l'EI, elle a reconnu avoir des troupes de forces spéciales en Iraq et en Syrie en tant que conseillers et formateurs des forces locales.<sup>37</sup> Par ailleurs, 100 soldats français participent à l'entraînement

<sup>35</sup> Irish & Vidalon, "Air strikes".

<sup>36</sup> Jacques Follorou, "Syrie : Salim Benghalem, la cible des frappes françaises à Rakka", *Le Monde*, 17 octobre 2015, disponible à l'adresse [http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/10/17/syrie-salim-benghalem-la-cible-des-frappes-francaises-a-rakka\\_4791547\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/10/17/syrie-salim-benghalem-la-cible-des-frappes-francaises-a-rakka_4791547_3224.html).

<sup>37</sup> "Des conseillers militaires français actuellement en Syrie", Reuters, 9 juin 2016, disponible à l'adresse <http://fr.reuters.com/article/topNews/idFRKCN0YV1D3>.

des forces iraqiennes à Bagdad. En outre, les responsables français ont bien expliqué que les agents de renseignement français de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE) sont actifs dans des opérations contre des groupes terroristes en Afrique en dehors des cinq pays couverts par Barkhane. La présence d'opératifs français en Libye, déjà signalée dans la presse, est devenue impossible à dissimuler après que trois d'entre eux ont été tués dans un accident d'hélicoptère en juillet 2016.<sup>38</sup>

### Royaume-Uni

Sur la seule base du nombre de frappes aériennes, le Royaume-Uni est le partenaire européen le plus actif des

<sup>38</sup> Cyril Bensimon, Frédéric Bobin & Madjid Zerrouky, "Trois membres de la DGSE tués en Libye, le gouvernement libyen proteste", *Le Monde*, 20 juillet 2016, disponible à l'adresse [http://www.lemonde.fr/international/article/2016/07/20/trois-militaires-francais-tues-en-libye\\_4972142\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2016/07/20/trois-militaires-francais-tues-en-libye_4972142_3210.html).

États-Unis dans la campagne aérienne menée contre Daech en Irak, puis en Syrie, à laquelle il a officiellement étendu ses opérations en décembre 2015. L'opération Shader (nom de la campagne britannique) déploie actuellement 14 avions de combat (huit Tornado et six Typhoon), un nombre non spécifié de drones armés Reaper sur les dix que les forces armées britanniques ont en service, ainsi que plusieurs avions d'appui.

Au mois d'octobre 2016, le Royaume-Uni avait effectué 999 frappes en Irak et 67 en Syrie. Le nombre total de missions aériennes effectuées par des drones en soutien de Shader jusqu'en juin 2016 s'élevait à 1 427, dont 451 étaient entrées en territoire syrien ; 418 armes avaient été tirées depuis des drones britanniques en Irak et 30 en Syrie. Des responsables britanniques expliquent que leur contribution militaire consistait à fournir un appui aérien rapproché, à viser les communications, les moyens de commandement et de contrôle de l'ÉI, les infrastructures, et également à fournir des renseignements et une surveillance aux partenaires de la coalition.

La frappe à l'aide de drones effectuée par le Royaume-Uni en Syrie en août 2015 est distincte de l'opération Shader (et donc exclue des chiffres ci-dessus). La cible de cette attaque était le djihadiste britannique Reyaad Khan, qui a été tué avec deux autres combattants. Cette attaque n'a pas été comptée au titre des opérations régulières britanniques contre Daech parce qu'à cette époque, le Parlement n'avait pas voté l'autorisation d'une action militaire en Syrie, requise dans le cadre d'une convention politique que le premier ministre a promis de respecter. Au lieu de cela, Cameron a décrit l'attaque à la Chambre des communes comme une attaque unique, une frappe ciblée pour contrer une menace terroriste claire, crédible et précise sur le sol de notre pays ». Il a expliqué que c'était « la première fois dans l'histoire moderne qu'un équipement britannique était utilisé pour conduire une frappe dans un pays avec lequel nous ne sommes pas en guerre ». <sup>39</sup> Des responsables britanniques ont déclaré que Reyaad Khan tentait à la fois de susciter et de réaliser des actes terroristes dans le Royaume-Uni. <sup>40</sup>

Le gouvernement britannique a également affirmé qu'il était prêt à renouveler ce type d'action : selon les termes du ministre de la défense, « si une menace directe et imminente pèse sur le Royaume-Uni et qu'il n'y a aucun autre moyen de la contrer – s'il est impossible d'empêcher cette menace, d'arrêter ou de placer en détention les personnes impliquées dans cette menace – alors, évidemment, en dernier ressort, nous devons employer la force. » <sup>41</sup>

Le Royaume-Uni a également fait comprendre qu'il coopérait étroitement avec les États-Unis dans la traque de deux autres djihadistes britanniques ciblés par des frappes par des drones

<sup>39</sup> Cameron, Discours sur la Syrie.

<sup>40</sup> Entretien ECFR avec des responsables britanniques, 3 mai 2016.

<sup>41</sup> Michael Fallon, cité dans "The Government's policy on the use of drones for targeted killing", Joint Committee on Human Rights (Commission mixte sur les droits de l'homme), mai 2016, p. 36, disponible à l'adresse <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtrights/574/574.pdf> (ci-après, Drones Report, Joint Committee on Human Rights).

américains : le pirate informatique Junaid Hussain, tué en août 2015, et Mohammed Emwazi, plus connu sous le surnom de « Jihadi John », tué en novembre 2015, après qu'il ait apparemment décapité des otages occidentaux et publié la vidéo. <sup>42</sup>

En plus de ses opérations aériennes, le Royaume-Uni dispose d'environ 300 soldats sur le terrain en Irak, qui fournissent une formation et des conseils aux forces irakiennes et kurdes. En août 2016, la BBC a publié des photos qui semblaient montrer des Forces spéciales britanniques sur le terrain en Syrie, qui semblaient aider un groupe de forces rebelles de la Nouvelle armée syrienne à se défendre lors d'une attaque de Daech. On rapporte également que des Forces spéciales sont présentes en Irak. <sup>43</sup> Certaines sources ont aussi révélé que des forces spéciales britanniques travaillent avec les troupes de la milice pour affronter Daech en Libye. Un commandant de Misrata a confié au journal The Times que des forces britanniques avaient tiré des missiles contre des terroristes qui planifiaient des attentats-suicides contre les forces de la milice. <sup>44</sup>

### Allemagne

Depuis 2014, l'Allemagne a fourni des armes et des formations aux forces des Peshmergas kurdes dans le nord de l'Irak. Actuellement, 150 soldats allemands sont déployés, tandis que les livraisons d'armes, qui avaient été suspendues en janvier 2016 après que certaines de ces armes aient été retrouvées sur le marché noir, ont repris en août 2016.

Malgré cela, la longue tradition pacifiste d'après-guerre de l'Allemagne et le scepticisme du public concernant l'armée l'a empêchée de s'engager dans une action militaire offensive contre Daech. Cependant, lorsque la France a demandé le soutien des autres États membres de l'UE à la suite des attentats de Paris en novembre 2015, l'Allemagne a franchi une étape décisive en approuvant l'appui logistique et la reconnaissance aux forces de la coalition pour attaquer Daech en Irak et en Syrie.

L'Allemagne a déployé six avions de reconnaissance aérienne Tornado et un ravitailleur en vol Airbus, basés sur la base aérienne d'Incirlik en Turquie, et a également fourni une frégate pour le groupe d'escorte du porte-avions français Charles de Gaulle. Selon les termes d'un responsable allemand de la défense, c'était « une façon pour l'Allemagne de s'engager dans la campagne militaire contre Daech, mais sans trop s'engager ». <sup>45</sup>

<sup>42</sup> Discours de Cameron ; Gordon Rayner, "How the US and UK tracked down and killed Jihadi John", the Telegraph, 13 novembre 2015, disponible à l'adresse <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11993569/How-the-US-and-UK-tracked-down-and-killed-Jihadi-John.html>.

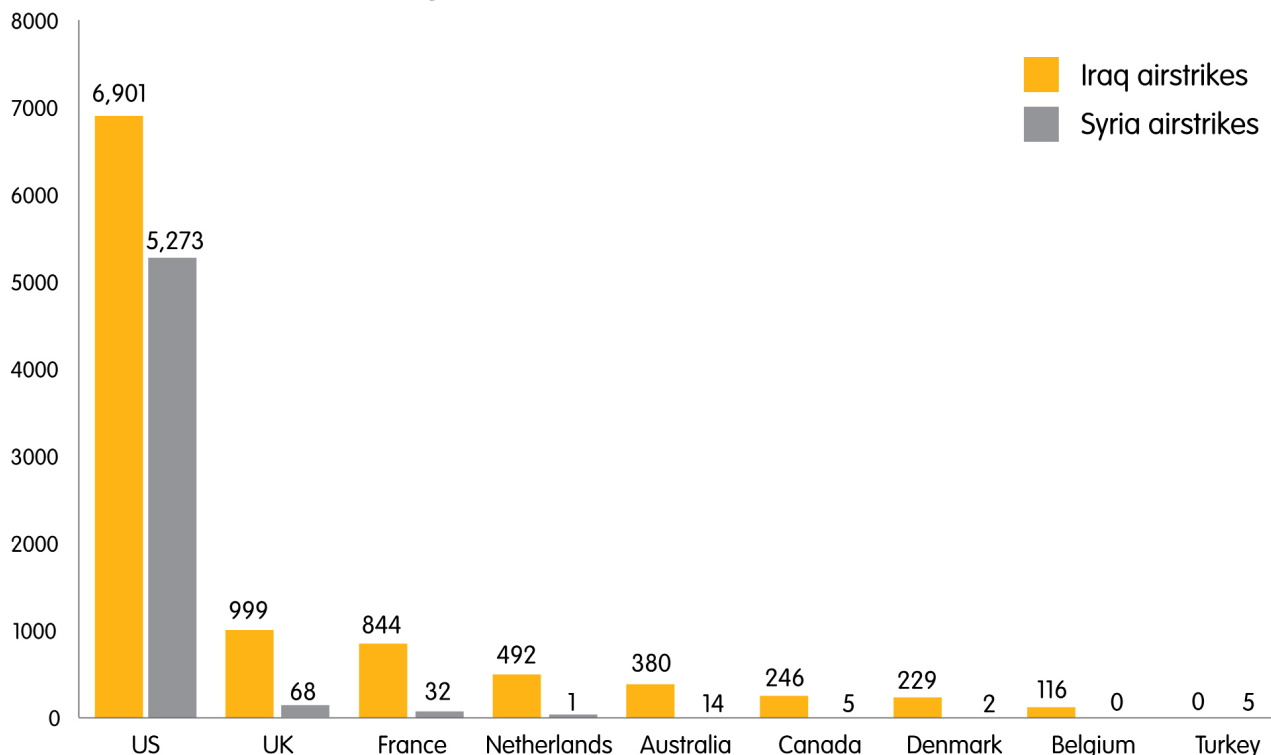
<sup>43</sup> Quentin Sommerville, "UK special forces pictured on the ground in Syria", BBC News, 8 août 2016, disponible à l'adresse <http://www.bbc.co.uk/news/uk-37015915>.

<sup>44</sup> Anthony Loyd, "British special forces destroy suicide truck", Times, 26 mai 2016, disponible à l'adresse <http://www.thetimes.co.uk/edition/news/british-special-forces-destroy-suicide-truck-8dpx3r3qt> ; cf. aussi Frederic Wehrey, "The grinding fight to root out ISIS in a battered Libya", the New Yorker, 10 août 2016, disponible à l'adresse <http://www.newyorker.com/news/news-desk/the-grinding-fight-to-root-out-isis-in-a-battered-libya>.

<sup>45</sup> Entretien ECFR avec un responsable allemand, 23 février 2016.



## US-led coalition airstrikes in Iraq and Syria (August 2014 - October 2016)



Source: Airwars

Les responsables allemands pensent néanmoins que, dans les années à venir, leur pays sera probablement de plus en plus favorable à la nécessité d'effectuer des opérations militaires contre des groupes armés non-étatiques, en particulier si des attentats terroristes majeurs se produisent sur le sol allemand. Parallèlement, la ministre de la défense Ursula von der Leyen a demandé que les forces armées allemandes soient équipées de drones armés, et a annoncé au début de cette année des projets de location d'une nouvelle génération de drones israéliens capables d'emporter des missiles.

Les responsables et les analystes prévoient que les drones seront utilisés principalement en tant que force de protection et soutien aérien rapproché, mais qu'ils pourront finalement servir à cibler individuellement des membres de haut niveau des forces d'opposition durant un conflit armé. Dans un avenir prévisible, il y a un consensus général selon lequel l'Allemagne n'utilisera pas de drones pour mener des frappes ciblées sur des terroristes en dehors du contexte d'une campagne militaire de plus grande envergure.<sup>46</sup>

Dans son récent Livre blanc sur la Défense, le gouvernement allemand a décrit le terrorisme comme le défi le plus immédiat envers la sécurité de l'Allemagne, et a déclaré que les ressources militaires avaient un rôle à jouer pour le relever, ainsi que des mesures politiques, légales, de renseignement et de police,

de même que de plus grands efforts de déradicalisation.<sup>47</sup> Le Livre blanc appelait également à envisager l'éventualité de réformer le cadre constitutionnel en vue de diriger des missions militaires à l'étranger, qui nécessitent désormais d'être conduites comme faisant partie d'un système mutuel de sécurité collective.<sup>48</sup> Le Livre blanc suggérait que la nécessité de soutenir très rapidement des partenaires dans des opérations de stabilisation, entre autres circonstances, pourrait amener l'Allemagne à déployer ses forces en dehors d'un système mutuel de sécurité collective.

### *Belgique, Danemark et Pays-Bas*

La Belgique, le Danemark et les Pays-Bas ont rejoint la coalition militaire qui dirige les frappes contre Daech en Irak en septembre 2014. À l'origine, la Belgique et les Pays-Bas ont déployé chacun six avions de combat F-16 basés en Jordanie, alors que le Danemark envoyait sept F-16 basés au Koweït. En juillet 2015, la Belgique et les Pays-Bas sont parvenus à un accord selon lequel ils alterneraient leurs déploiements sur une base annuelle, le pays dont les avions n'étaient pas déployés assurant la sécurité sur le terrain nécessaire à la mission de l'autre.

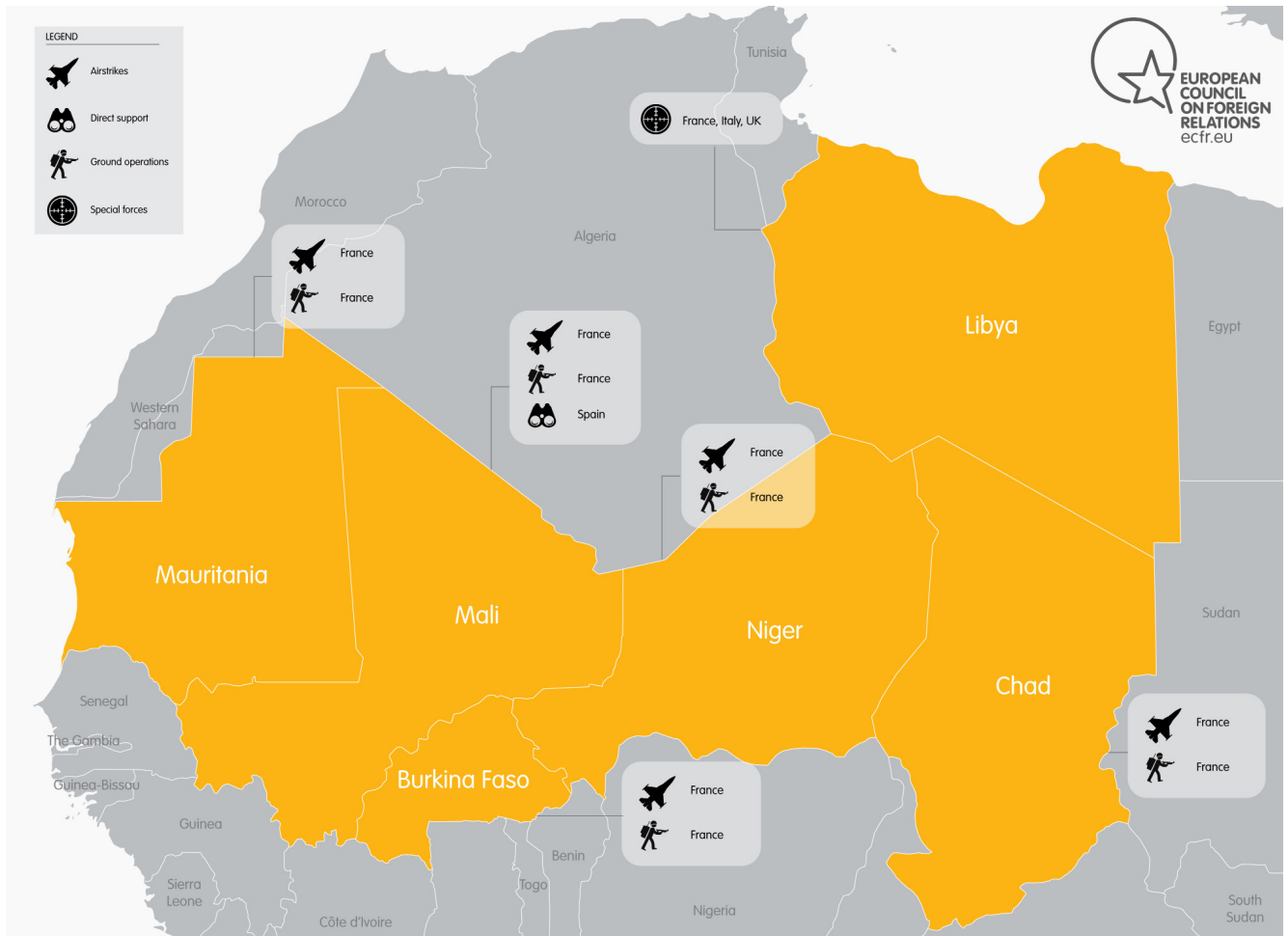
Les Pays-Bas ont assuré la première rotation, bien que le déploiement ait été réduit à quatre F-16 et deux en réserve. En février 2016, le parlement néerlandais approuvait

<sup>46</sup> Ulrike Esther Franke, "Proliferated Drones: a Perspective on Germany", Center for a New American Security, juin 2016, disponible à l'adresse <http://drones.cnas.org/reports/a-perspective-on-germany/>.

<sup>47</sup> "White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr", Gouvernement fédéral allemand, juillet 2016, p. 34, disponible à l'adresse <http://bit.ly/2dMgsoD> (ci-après, German Defence White Paper)

<sup>48</sup> German Defence White Paper, pp. 108–9.

## Main counter-terror operations in Central and North Africa



l'extension de la mission pour couvrir des régions contrôlées par l'ÉI dans l'est de la Syrie. Trois mois plus tard, le gouvernement belge annonçait des plans pour étendre ses frappes à l'intérieur de la Syrie, après avoir pris la relève de la mission début juillet. Entre-temps, le Danemark retirait ses avions de combat en octobre 2015 pour maintenance. Toutefois, en novembre 2015, le parlement danois approuvait le déploiement d'un radar mobile basé au sol destiné à la coalition et, en mai 2016, il annonçait le redéploiement de ses sept F-16, avec un nouveau mandat d'opérer en Syrie aussi bien qu'en Irak.

Au cours des deux ans qui ont suivi septembre 2014, on estime que les Pays-Bas ont conduit 492 frappes en Irak et au moins une en Syrie ; la Belgique a dirigé environ 116 frappes en Irak ; le Danemark a effectué environ 229 frappes en Irak et deux en Syrie.

### Espagne

Ces dernières années, l'Espagne s'est de plus en plus concentrée sur les menaces émanant du Sahel, que les responsables décrivent comme la vraie frontière de sécurité

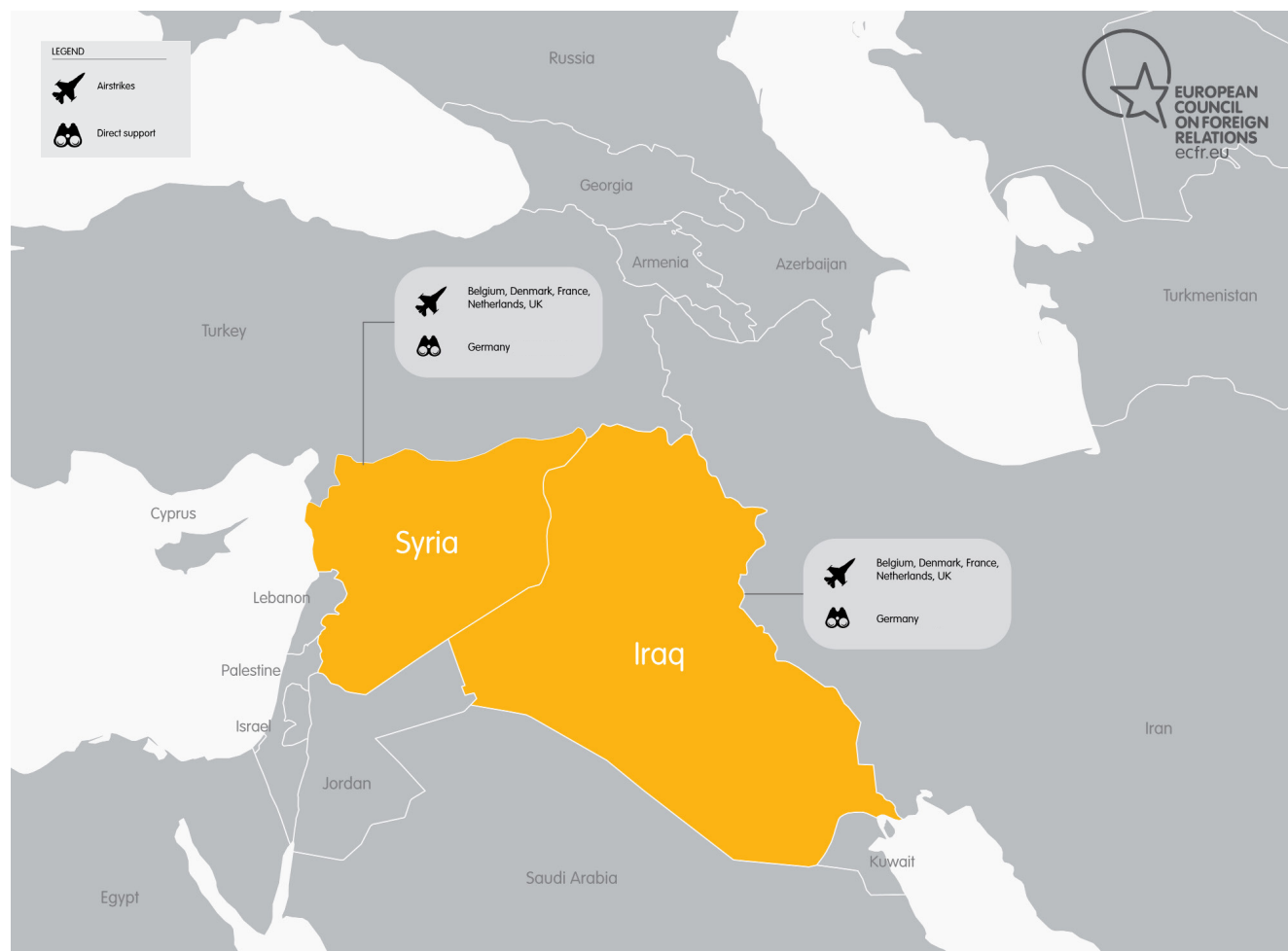
de l'Espagne.<sup>49</sup> Résultat, l'Espagne a franchi certaines étapes préliminaires dans la coopération bilatérale pour la sécurité, malgré son engagement traditionnel envers un modèle de sécurité multilatéral et transatlantique.<sup>50</sup> Le fait le plus révélateur est que l'Espagne a permis l'utilisation d'un avion de transport militaire C-130 Hercules par les Français dans le cadre de l'opération Serval et de l'opération Barkhane. L'appareil est également utilisé en liaison avec la mission MINUSMA de maintien de la paix des Nations Unies (voir ci-dessous). Les forces espagnoles participent également de façon importante à la mission européenne au Mali.

Madrid est plus réticente à s'engager en Irak et en Syrie, mais a envoyé un contingent de 300 soldats pour former les forces irakiennes en Irak.

<sup>49</sup> Je remercie mon collègue Francisco de Borja Lasheras pour son analyse de la politique sécuritaire espagnole dans la région, y compris la description de la façon dont les responsables de la défense considèrent le Sahel.

<sup>50</sup> Félix Arteaga, "The coming Defence: criteria for the restructuring of Defence in Spain", Elcano Royal Institute, octobre 2013, disponible à l'adresse <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/45ff6500428e54d8bda3bf88c4292b51/Elcano-Policy-Paper-Criteria-Restructuring-Defence-Spain.pdf?MOD=AJPERES&CACH EID=45ff6500428e54d8bda3bf88c4292b51>.

## Main counter-terror operations in the Middle East



### Italie

Le public italien garde une profonde aversion pour le recours à la force militaire, et l'Italie n'a entrepris aucune action militaire manifeste qui cible directement des groupes terroristes. Néanmoins, l'Italie a ajouté quatre avions de reconnaissance Tornado et deux drones de surveillance Predator à la campagne de la coalition contre l'ÉI en Irak, ainsi qu'un avion de ravitaillement en vol Boeing KC-767. L'Italie a également une mission de formation d'environ 300 soldats, qui travaillent avec les Peshmergas kurdes et les forces irakiennes. Dernièrement, la politique italienne s'est surtout concentrée sur la Libye. Au début de cette année, l'Italie a revu sa politique sur les drones américains basés à Sigonella en Sicile, en autorisant les américains à faire décoller des drones armés de la base, dans la mesure où ils ne sont utilisés qu'à des fins défensives de protection des forces sur le terrain.

En août 2016, lorsque les USA ont lancé une campagne de frappes aériennes régulières pour soutenir le gouvernement libyen et les forces de la milice dans une offensive contre l'ÉI dans les environs de Syrte, l'Italie a proposé d'autoriser les drones américains basés à Sigonella à soutenir la mission ; la ministre italienne de la Défense

Roberta Pinotti a affirmé que son gouvernement pensait que « le succès du combat mené pour éliminer les centres terroristes en Libye est essentiel pour la sécurité de la Libye, ainsi que pour l'Europe et l'Italie ».<sup>51</sup>

### Pologne

En juin 2016, le gouvernement polonais a annoncé que quatre avions de combat F-16 seraient envoyés pour mener des missions de reconnaissance en appui de l'action de la coalition contre l'ÉI en Irak, au décollage du Koweït. En outre, 60 hommes de troupes des Forces spéciales polonaises ont été déployés en Irak pour former les armées locales. Les responsables polonais ont admis que le déploiement constitue un geste de solidarité envers les autres États membres de l'UE, en reconnaissance de leur soutien dans le renforcement de la position de l'OTAN contre d'éventuelles menaces de la Russie.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Gerardo Pelosi, "Defence Minister Pinotti confirms Italy will let the US use its military bases against ISIS in Libya", ItalyEurope24, 4 août 2016, disponible à l'adresse [http://www.italy24.ilssole24ore.com/print/ADBEIX1/0?refresh\\_ce=1](http://www.italy24.ilssole24ore.com/print/ADBEIX1/0?refresh_ce=1).

<sup>52</sup> "Polish Defence Minister Macierewicz: Russia the biggest threat to world peace", Radio Poland, 6 juillet 2016, disponible à l'adresse <http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/260472,Polish-Defence-Minister-Macierewicz-Russia-the-biggest-threat-to-world-peace>.

## Aide bilatérale à la formation

Outre les pays mentionnés ci-dessus, la République tchèque, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et la Suède ont envoyé des contingents militaires pour former les forces anti-ÉI en Irak, y compris à la fois les forces kurdes et les forces armées irakiennes.

## L'UE et les missions multilatérales

Alors que la politique sécuritaire au sein de l'UE relève essentiellement de la compétence de chaque État membre, l'UE conduit une mission de formation militaire au Mali depuis 2013, au titre de sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Le but de la mission de formation (EUTM Mali) est d'apporter un soutien en formation aux forces armées maliennes, afin de leur permettre de restaurer l'intégrité territoriale du pays et de réduire la menace posée par des groupes armés. En mai 2016, 22 États membres de l'UE et quatre pays européens non membres de l'UE participaient à cette mission.

Depuis avril 2013, les Nations Unies ont aussi déployé une mission de maintien de la paix au Mali (MINUSMA). Actuellement, le mandat de la MINUSMA inclut la sécurité, la stabilisation et la protection des civils. Elle a été fréquemment la cible d'attaques par des groupes armés, entraînant la mort de 100 soldats et policiers qui la servaient. Actuellement, quinze États membres de l'UE ont déployé des forces dans la mission MINUSMA, ainsi que la Norvège et la Suisse.

En juillet 2016, au Sommet de Varsovie, les dirigeants de l'OTAN ont décidé que l'organisation enverrait des avions de surveillance AWACS pour fournir des renseignements à la coalition pour combattre Daech, et commencer à entraîner les forces irakiennes en Irak. En même temps, l'OTAN a annoncé qu'elle intensifiait ses patrouilles en Méditerranée dans le cadre de la nouvelle opération Sea Guardian, avec pour mission d'inclure l'antiterrorisme.

## Cadre légal de l'action européenne

Les gouvernements européens ont avancé diverses logiques pour leur action militaire contre les groupes terroristes et se sont justifiés en faisant appel aux nombreux cadres légaux différents. Une disjonction a parfois été observée entre les objectifs apparents des États et la rhétorique politique, centrée sur l'autodéfense, et leur raisonnement légal, qui insistait sur la défense des partenaires régionaux. Il en a résulté un rapport ambigu sur les risques de créer un précédent particulièrement permissif dans le recours à la force contre les terroristes à l'étranger que d'autres États pourraient exploiter.

En entreprenant une action militaire contre les groupes terroristes dispersés au-delà des frontières nationales, les gouvernements européens reconnaissent qu'ils innovent et sont confrontés à des questions légales complexes. Leur politique naissante reflète la volonté de la plupart des

États membres actifs militairement de coordonner leurs actions et leurs positions avec celles des autres, grâce à une communication régulière entre leurs responsables juridiques et ceux de la sécurité. C'est l'évidence qui ressort à la fois des conversations avec les responsables juridiques dans plusieurs gouvernements des États membres de l'UE et d'une analyse des lettres envoyées au Conseil de sécurité des Nations Unies, expliquant la base de leur action en Syrie, dans lesquelles un certain nombre de phrases similaires reviennent. Il y a un fort consensus parmi ces pays concernant le cadre légal international de base en vigueur, même si certains pays sont prêts à aller plus loin que d'autres dans leur manière d'interpréter ou d'agir sur ce cadre.

Cependant, l'un des aspects important est que les gouvernements européens impliqués dans les guerres antiterroristes ont stoppé net la position juridique expansive adoptée par les États-Unis. Les États membres de l'UE (dont la France, malgré la rhétorique utilisée par les représentants du gouvernement) s'unissent pour rejeter la notion d'un seul conflit armé transnational contre les réseaux ÉI ou Al-Qaida. Selon les termes d'un responsable britannique, ils continuent à traiter ces groupes terroristes comme présentant une série de « menaces particulières dans des lieux particuliers ».<sup>53</sup>

Cette approche reflète à la fois une conception stratégique sur la manière la plus efficace de combattre les organisations terroristes et une analyse légale qui rejette la notion d'un conflit armé géographiquement illimité contre un groupe non-étatique. Aucun gouvernement européen n'a demandé au pouvoir législatif de son pays d'autoriser une campagne sur plusieurs fronts contre l'ÉI ou aucun autre groupe terroriste, comme l'a fait la Maison Blanche aux États-Unis contre Al-Qaida en septembre 2001. Néanmoins, cette approche traditionnaliste cache un certain nombre de nouvelles orientations et de questions non résolues dans la politique européenne.

## Légitime défense et Charte des Nations Unies

Un point central de discussion en Europe a été la justification nécessaire, selon la Charte des Nations Unies, de lancer des opérations militaires de légitime défense sur le territoire d'un autre État. En dépit du fait que Daech est « un mouvement contre-étatique qui vise explicitement à détruire les frontières des États-nations », et que les groupes armés du Sahel traversent les frontières nationales du désert sans difficultés, le cadre légal international garantit que les réponses militaires européennes sont tout de même structurées en termes des États-nations à l'intérieur desquels les forces frontalières sont déployées.<sup>54</sup>

Là où les États membres de l'UE ont lancé des campagnes militaires avec le consentement du gouvernement du pays dans lequel l'opération doit avoir lieu, la question d'une éventuelle atteinte à la souveraineté de l'État ne se pose

<sup>53</sup> Entretien ECFR avec des responsables britanniques, 3 mai 2016.

<sup>54</sup> Lister, *Syrian Jihad*, p. 388.

pas. La première intervention militaire de la France au Mali a été lancée à la demande du gouvernement malien pour repousser l'insurrection islamiste, et était confinée à l'intérieur des frontières du Mali. Lorsque la France a étendu sa mission pour englober une campagne antiterroriste dans toute la région du Sahel, elle comptait sur le consentement des gouvernements concernés.

Néanmoins, l'opération Barkhane est toujours élaborée comme une mission de défense de l'intégrité territoriale du Mali. Les règles d'engagement françaises n'autorisent les forces françaises à combattre que des groupes armés qui mettent le Mali en danger, pas ceux qui menacent d'autres pays du Sahel (bien qu'il soit difficile de savoir quelle force a cette distinction en pratique).<sup>55</sup> De même, une action militaire européenne contre Daech en Irak a présenté peu de complications légales, puisqu'elle était effectuée à la demande des autorités irakiennes et visait à soutenir le travail des forces irakiennes pour protéger l'intégrité territoriale du pays.

Les frappes aériennes contre Daech en Syrie étaient tout à fait différentes, puisque le gouvernement syrien n'avait pas demandé aux pays européens d'avoir recours à la force sur son territoire, et que les États membres de l'UE ne voulaient ni solliciter la permission du Président Assad, ni coordonner leurs actions avec son régime.

Selon la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice (CIJ), l'opinion dominante en Europe était, jusqu'à récemment, que le recours à la force n'est acceptable que dans les cas où un groupe responsable d'une attaque armée transfrontalière a un lien direct avec le gouvernement du pays où il est situé, de sorte que l'attaque peut être attribuée à l'État concerné. Depuis 2001, cette position a été contestée : depuis quelque temps, les États-Unis défendent la position du droit à la légitime (y compris « la légitime défense collective », lorsque des pays tiers aident un pays attaqué à se défendre lui-même), qui autorise le recours à la force contre un groupe armé sans le consentement de l'État territorial si celui-ci ne peut pas ou ne veut pas empêcher des attaques à partir de son territoire.<sup>56</sup> Le Royaume-Uni soutient également cette position.<sup>57</sup>

Jusqu'à récemment, d'autres pays européens étaient réticents à adopter ce principe « incapable ou réticent », ce qui reflétait le souci de rendre trop facile pour des États d'intervenir sur le territoire d'autres États sans l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU. Afin de justifier leur action contre l'ÉI en Syrie, certains États membres de l'UE ont insisté sur le caractère exceptionnel de Daech, en tant que groupe dont le contrôle territorial et les ressources ressemblent à ceux d'un

55 Entretien ECFR avec des responsables français, 17 novembre 2015 ; cf. aussi Bruno Tertrais, "Operation Barkhane", dans *Our Military Forces' Struggle Against Lawless, Media Savvy Terrorist Adversaries, High Level Military Group*, 2nd ed., février 2016, pp. 80-81, disponible à l'adresse <http://www.high-level-military-group.org/pdf/hlmg-lawless-media-savvy-terrorist-adversaries.pdf>.

56 Lettre du représentant permanent des États-Unis d'Amérique auprès des Nations unies adressée au Secrétaire-Général, 23 septembre 2014, disponible à l'adresse [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2014\\_695.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_695.pdf).

57 Pour une déclaration lucide sur le sujet de l'auto-défense par un groupe de juristes britanniques influents, cf. "Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence", Chatham House, 1 octobre 2005, disponible à l'adresse <https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108106>.

État, ce qui pourrait passer pour une tentative de minimiser l'évolution apparente de leur position.<sup>58</sup> Les responsables français admettent que leur décision de lancer des attaques contre Daech en Syrie représentait un changement dans la stratégie de leur pays, tout en insistant sur le fait que Daech est effectivement un « proto-État » – il contrôle non seulement le territoire, mais dispose aussi de nombreuses capacités d'un État, telles que des forces de police et un service de renseignements.<sup>59</sup>

De la même façon, l'Allemagne et la Belgique ont toutes les deux justifié leur implication dans l'action contre Daech en Syrie dans des lettres ouvertes au Conseil de sécurité de l'ONU en soulignant que le gouvernement syrien n'exerçait aucun contrôle efficace sur les zones occupées par l'ÉI.<sup>60</sup> Bien qu'un responsable néerlandais ait déclaré en 2014 qu'il n'y avait « actuellement aucun accord international pour un mandat légal à l'échelle internationale » pour une action militaire en Syrie, le gouvernement néerlandais a changé d'avis début 2016, en annonçant qu'il commencerait à y conduire des frappes contre Daech. Un responsable néerlandais a reconnu que son pays était d'abord réticent pour suivre l'approche américaine, mais en était venu à la conclusion que, dans ce cas, il y avait une réelle nécessité à agir.<sup>61</sup>

Malgré l'ambiguïté persistante dans certaines de leurs déclarations, l'orientation des gouvernements européens a clairement évolué de façon significative au cours de cette année. Leur pratique et les justifications fournies dans les lettres adressées au Conseil de sécurité, ainsi que d'autres déclarations, montrent qu'ils en sont venus à accepter le fait qu'une action militaire contre des groupes terroristes puisse être légitime, au moins dans certains cas, lorsque l'État territorial n'approuve pas et, en même temps, ne peut pas être tenu responsable des activités du groupe ciblé.

Un autre problème grave concerne l'interprétation de la clause de la Charte des Nations Unies qui limite le recours légal à la force sur le territoire d'un autre État en légitime défense dans des situations « d'attaque armée ». Dans le cas de Daech, il est incontestable que le groupe, basé en Syrie, avait attaqué l'Irak et continuait à y combattre. Cependant, la frappe effectuée par le Royaume-Uni en août 2015 en Syrie a ajouté un élément de complication : David Cameron, alors premier ministre, a présenté l'action à la Chambre des communes, non comme le lancement

58 Pour une discussion approfondie sur la question, cf. texte initial et les réponses de Marko Milanovic, "Belgium's Article 51 Letter to the Security Council", EJIL: Talk!, 17 juin 2016, disponible à l'adresse <http://www.ejiltalk.org/belgiums-article-51-letter-to-the-security-council/>.

59 Entretien ECFR avec des responsables français, 17 novembre 2015. Cf. aussi les commentaires du Directeur des Affaires juridiques au ministère français des Affaires étrangères, décrivant comment l'invocation de l'auto-défense de la France tient compte du « caractère exceptionnel de cette organisation terroriste », François Alabrune, Discours à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Paris, 4 juillet 2016, disponible à l'adresse [http://www.amp.fr/travaux/communications/2016\\_07\\_04\\_ALABRUNE.htm](http://www.amp.fr/travaux/communications/2016_07_04_ALABRUNE.htm).

60 Lettre du Chargé d'Affaires de la Mission permanente de l'Allemagne auprès des Nations unies adressée au Président du Conseil de sécurité, 10 décembre 2015, disponible à l'adresse [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2015\\_946.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_946.pdf) (ci-après, German Letter to the Security Council) ; Lettre du Représentant permanent de la Belgique auprès des Nations unies adressée au Président du Conseil de sécurité, 7 juin 2016, disponible à l'adresse [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S\\_2016\\_523.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2016_523.pdf).

61 Entretien ECFR avec un responsable hollandais, 20 avril 2016.

d'une campagne militaire continue du Royaume-Uni en Syrie pour défendre le territoire irakien, mais comme une réponse unique à une menace immédiate envers le Royaume-Uni. De ce fait, il a soulevé la question de savoir si la menace proférée par Reyaad Khan se plaçait au niveau d'une attaque armée. C'était une question discutable, étant donné qu'apparemment, rien ne prouvait que Reyaad Khan était lié à un quelconque acte de terrorisme perpétré sur le territoire britannique, ni à aucune attaque particulière prévue au moment où la frappe par drone a été effectuée.

En écrivant au Conseil de sécurité des Nations Unies pour expliquer le recours à la force sur le territoire syrien, Londres a présenté des justifications équivalentes, citant à la fois la défense de l'Irak et la prévention d'une attaque sur son sol comme fournissant une base légale à la violation de la souveraineté de la Syrie.<sup>62</sup> Néanmoins, la lettre affirmait clairement que la frappe constituait un exercice nécessaire et proportionné du droit du Royaume-Uni à la légitime défense individuelle. Après les attentats de Paris de novembre 2015, il devenait plus facile pour les ministres européens de présenter l'argument que Daech avait désormais lancé une attaque armée en Europe, comme l'Allemagne l'a explicitement déclaré.<sup>63</sup>

Néanmoins, des conversations avec des représentants des gouvernements européens menées pour établir ce rapport montrent le soutien général pour l'idée qu'un État est habilité à agir en légitime défense à titre préventif avant même qu'une attaque se produise, lorsqu'il a la preuve qu'un groupe terroriste à l'étranger se prépare à lancer une attaque. Un responsable faisait la distinction entre une attaque imminente, qui justifiait une action en légitime défense, et « des gens qui ne font que tenir des propos choquants », qui ne la justifie pas.

Toutefois, il existe clairement une importante zone grise entre ces deux extrêmes, y compris des cas où il y a des preuves qu'un groupe fomente des attaques de façon continue, mais aucune indication d'une cible particulière ou d'une date à laquelle une attaque aura lieu. Dans ces cas-là, la position des États membres de l'UE demeure incertaine concernant le recours à la force.

Le danger est que les inquiétudes actuelles concernant la menace d'attaques terroristes en Europe incitent les États membres de l'UE à adopter une conception de la légitime défense qui définisse des critères récents permissifs sur les circonstances où les États peuvent légalement attaquer des groupes non-étatiques au-delà des frontières nationales. En particulier, l'acceptation de la légalité d'agir en légitime défense contre un groupe soupçonné de fomenter des attaques, sans aucune indication du degré de connaissances, de l'échelle et de la probabilité d'une éventuelle attaque, créerait un précédent troublant. L'évolution de la pratique et les déclarations

<sup>62</sup> Lettre du Représentant permanent du Royaume-Uni auprès des Nations unies adressée au Président du Conseil de sécurité, 7 septembre 2015, disponible à l'adresse [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2015\\_688.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_688.pdf).

<sup>63</sup> Lettre allemande au Conseil de sécurité.

des gouvernements européens influenceront celle des critères internationaux dans ce domaine, et la prudence s'impose pour garantir qu'ils agissent en accord avec une vision à long terme sur la façon de faire respecter au mieux l'autorité de la loi internationale.

### *La loi du conflit armé et des droits de l'homme*

Les opérations européennes posent également des problèmes concernant la conduite des hostilités, en particulier concernant les circonstances dans lesquelles des individus peuvent être ciblés. Alors que de nombreuses frappes aériennes européennes contre des groupes terroristes ont visé des installations ou des ressources militaires, le Royaume-Uni et la France ont également effectué des attaques ciblées contre des combattants isolés et fourni des informations utilisées par les États-Unis dans des assassinats ciblés. Le développement de la surveillance de précision et des plateformes d'attaques, en particulier des drones, ainsi que l'émergence d'opérations militaires conçues pour anéantir des groupes armés plutôt que pour conquérir un territoire, ont tous deux ouvert de nouveaux horizons sur la question de savoir quand de telles attaques ciblées sont légitimes.

Durant un conflit armé, la loi humanitaire internationale est généralement censée permettre de cibler toute personne dont le rôle est de combattre pour l'ennemi. Par conséquent, selon les responsables européens, l'utilisation de drones pour frapper des combattants terroristes ou pour les identifier afin de les cibler avec d'autres armes ne pose aucun problème, tant que l'action a lieu dans le cadre d'un conflit armé. Le Royaume-Uni a utilisé des drones sans susciter beaucoup de controverse en Afghanistan et en Libye, et fait de même aujourd'hui en Irak et en Syrie. La France conduit des frappes ciblées en lien avec ce qu'elle considère comme un conflit armé contre des groupes djihadistes au Sahel.

D'autres États membres européens qui achètent des drones armés les utiliseront probablement au cours de conflits armés, à la fois pour un appui aérien rapproché des forces européennes ou alliées, et pour cibler des membres isolés de groupes armés d'opposition considérés comme des « cibles de haute valeur ». Les gouvernements des États membres de l'UE actifs militairement sont généralement d'accord sur la légitimité de ces opérations mais, en même temps, le raisonnement légal sur lequel repose cette analyse ne permet pas de résoudre certains problèmes.

Tout d'abord, avec son attaque contre Reyaad Khan, le Royaume-Uni est devenu le premier pays européen à effectuer une frappe ciblée en dehors de tout théâtre d'opérations où ses forces étaient engagées dans un conflit armé. (Le gouvernement britannique a avancé l'argument que la frappe s'intégrait en fait à un conflit armé s'étendant de l'Irak à la Syrie, mais cette affirmation est difficile à rapprocher de la description de l'attaque par le Premier ministre, d'autant que le gouvernement a déclaré de toute façon qu'il agirait de même contre une menace similaire dans d'autres circonstances.) Même si aucun autre État membre

de l'UE n'a suivi l'exemple britannique, les responsables de certains autres pays européens semblent partager l'opinion selon laquelle les frappes contre des terroristes isolés qui fomentent des attentats à l'étranger sont, dans certaines circonstances précises, admissibles selon la loi internationale. Selon l'approche américaine d'un « conflit mondial », toutes les attaques contre des combattants liés à Al-Qaida ou à Daech sont soumises aux règles de détermination de cibles dans un conflit armé, indépendamment de leur localisation. Les responsables européens rejettent cette position ; ils ont plutôt tendance à croire que les frappes en dehors d'une région de conflit armé sont régies par un cadre légal plus restrictif, dérivé des droits humains, qui n'autorise le recours à la force létale que si elle est strictement nécessaire et proportionnée pour ne pas porter atteinte à la vie.

Le cas de Reyaad Khan a montré toute la difficulté d'évaluer l'application de ce cadre. Le gouvernement britannique a fourni peu d'informations précises sur la nature de la menace posée par Khan. De plus, les règles de légitime défense et de souveraineté territoriale évoquées plus haut rendent peu claire la façon d'interpréter les concepts correspondants dans le contexte d'une menace provenant d'un groupe terroriste extérieur. Traditionnellement, la jurisprudence des droits humains n'a autorisé le recours à la force létale qu'en réponse à une atteinte à la vie imminente. Alors que les responsables britanniques affirment que Khan présentait une menace précise et imminente, cela semble étendre la signification de ces termes bien au-delà de leur usage conventionnel. Pour prévenir le risque d'affaiblir les protections légales, les responsables européens devraient faire bien plus, en élaborant et en articulant leurs conceptions des cas où les droits humains autorisent de prendre la vie, du niveau de preuve requis avant d'autoriser à prendre la vie, et du type d'analyse mandatée après des frappes effectuées en dehors des champs de bataille.<sup>64</sup>

Plus fondamentalement, l'évolution des guerres antiterroristes soulève la question de savoir si la distinction traditionnelle entre les actions effectuées dans un conflit armé et celles effectuées en dehors d'un conflit constituent un cadre approprié pour évaluer la légitimité de tuer des combattants terroristes.

Comme l'a montré ce rapport, dans certains cas, les pays européens ont associé différentes formes de détermination de cibles dans le cadre d'une seule campagne. Même avant les attentats de Paris de novembre 2015, certaines frappes aériennes françaises en Syrie étaient réalisées dans le but d'affaiblir la capacité de Daech à frapper en Europe, et à tuer des combattants impliqués dans la formation, même si elles étaient encadrées par la loi dans le cadre d'une campagne de défense de l'Irak. Sous cet aspect, elles ressemblent peut-être plus qu'il n'y paraît d'abord à une activité militaire, telle que les frappes effectuées par les États-Unis au Yémen contre Al-Qaida dans la Péninsule arabique (AQPA).

#### L'opération militaire française au Mali a commencé comme

<sup>64</sup> Pour une recommandation similaire par rapport au RU, cf. Drones Report, Joint Committee on Human Rights, p. 84.

une campagne conventionnelle de reconquête d'un territoire dont un groupe armé s'était emparé. Cependant, elle s'est transformée en chasse à l'homme, dans laquelle les troupes françaises cherchaient à tuer ou capturer des combattants djihadistes et à détruire leur matériel.<sup>65</sup> Entre-temps, la coopération britannique avec les États-Unis dans les frappes par des drones visant Junaid Hussain et Mohammed Emwazi laisse également perplexe. Étant donné que ces frappes se produisaient à un moment où les États-Unis étaient engagés dans des opérations de combat régulières en Syrie, le rôle joué par le Royaume-Uni pour faciliter les assassinats devrait-il être jugé selon une norme différente que sa propre frappe contre Reyaad Khan ?

Une façon de résoudre ces complexités serait de reconnaître une distinction légale dans la conduite des hostilités contre des groupes armés non-étatiques entre le recours à la force visant à reprendre le contrôle d'un territoire, et le recours à la force uniquement pour empêcher une organisation de conduire des attaques terroristes.

Une base possible pour définir une telle distinction pourrait reposer sur l'idée que, dans un conflit armé contre des groupes non-étatiques, le niveau admissible de force devrait être lié aux objectifs à atteindre : lorsqu'aucun combat territorial n'est impliqué, les campagnes antiterroriste pourraient être limitées au degré de force nécessaire pour empêcher les attaques terroristes de provoquer des morts, d'un façon comparable aux frappes isolées.<sup>66</sup> Selon une telle règle, les forces armées ne seraient pas autorisées à tuer des combattants ennemis s'il était possible de les capturer, ou si leur mort n'aurait pas un impact suffisant sur la menace d'attaque immédiate posée par le groupe.

Alors qu'une telle règle irait au-delà de la compréhension majoritaire actuelle du droit international, elle ressemblerait aux règles d'engagement adoptées par l'administration Obama en termes de politique des frappes effectuées en dehors des « régions d'hostilités actives ». <sup>67</sup> (Il ne s'agit pas de suggérer aux pays européens d'adopter la notion américaine d'un conflit armé mondial, mais plutôt qu'ils pourraient suivre l'approche décrite ci-dessus dans des situations précises qu'ils considèrent comme des conflits armés). Le niveau de force qui serait autorisé par cette règle reste à déterminer, mais simplement en agissant sur la base que cette règle constitue le cadre approprié, les pays européens contribueraient à définir un niveau plus restrictif, incluant un seuil admissible inférieur pour les victimes civiles. C'est la raison pour laquelle les gouvernements de l'UE devraient réfléchir à adopter et établir un ensemble de règles d'engagement pour leurs guerres antiterroristes

<sup>65</sup> Pour un point similaire, cf. Laurent Bigot, "L'opération 'Barkhane', un 'permis de tuer au Sahel'", *Le Monde Afrique*, 2 novembre 2015, disponible à l'adresse [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/11/02/permis-de-tuer-au-sahel\\_4801279\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/11/02/permis-de-tuer-au-sahel_4801279_3212.html).

<sup>66</sup> Autre suggestion, pour faire la distinction entre ce que l'auteur décrit comme étant des « champs de bataille enflammés » et d'autres sites d'opérations militaires, cf. Jennifer C. Daskal, "The Geography of the Battlefield: A Framework for Detention and Targeting outside the 'Hot' Conflict Zone", *University of Pennsylvania Law Review*, avril 2013, disponible à l'adresse [http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1386&context=penn\\_law\\_review](http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1386&context=penn_law_review).

<sup>67</sup> "U.S. Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counterterrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities", note d'information de la Maison-Blanche, 23 mai 2013, disponible à l'adresse [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/2013.05.23\\_fact\\_sheet\\_on\\_ppg.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/2013.05.23_fact_sheet_on_ppg.pdf).

qui limitent le recours à la force létale dans des actions distinctes de la conquête ou d'interdiction de territoire au strict nécessaire à la défense de la vie.

## Convergence des pratiques en Europe et aux États-Unis

Au moment même où les pays européens englobaient des frappes antiterroristes dans le contexte de conflits plus étendus contre des groupes armés non-étatiques, les États-Unis faisaient le mouvement inverse. Progressivement, à mesure que les groupes qu'ils affrontaient regagnaient du territoire depuis 2011, les opérations militaires antiterroristes des États-Unis en sont venues à intégrer davantage d'éléments opposés à l'insurrection qu'auparavant. Ces évolutions ont davantage rapproché les États-Unis et les États membres de l'UE dans leur pratique du recours à la force militaire contre les groupes terroristes qu'à n'importe quel moment depuis l'attaque d'Al-Qaïda aux États-Unis en septembre 2001.

En Irak et en Syrie, Washington et les capitales européennes ont étroitement coopéré en tant qu'alliés d'une coalition militaire contre Daech. Les forces américaines ont non seulement fourni un appui aérien aux forces anti-ÉI et conduit des frappes pour affaiblir Daech en tant qu'organisation, mais ils ont également tué des individus soupçonnés d'être impliqués dans la préparation d'attentats en Europe, tels que les djihadistes britanniques Junaid Hussain et Mohammed Emwazi. De plus, les États-Unis ont également utilisé leur intervention contre l'ÉI en Syrie comme couverture partielle pour des frappes simultanées contre une cellule connue sous le nom de « Khorasan group », au sein de laquelle Jabhat al-Nusra, membre affilié à Al-Qaïda, était soupçonné de préparer des attentats contre des cibles américaines.<sup>68</sup>

On observe un modèle similaire de convergence dans d'autres théâtres d'opérations où les États-Unis conduisent des opérations antiterroristes, tels qu'au Yémen, qui a sombré dans la guerre après que le mouvement houthiste se soit emparé du pouvoir à Sanaa début 2015, incitant l'Arabie Saoudite à lancer une intervention militaire contre les rebelles. Le conflit a permis à AQPA de gagner du terrain au Yémen, ce qui a abouti à sa capture dans la ville de Mukalla au sud du pays en avril 2016.

Le Pentagone présente désormais ses opérations antiterroristes au Yémen comme faisant partie d'une campagne destinée à interdire à AQPA de contrôler le territoire, plutôt que simplement contrecarrer des attentats aux États-Unis.

« La présence d'Al-Qaïda a un effet déstabilisant sur le Yémen, et elle utilise l'instabilité au Yémen pour procurer un refuge à partir duquel planifier des attaques futures contre nos alliés, ainsi que contre les États-Unis et leurs

<sup>68</sup> "US Military, Partner Nations Conduct Airstrikes in Syria" ministère de la Défense des États-Unis, 23 septembre 2014, disponible à l'adresse <http://www.defense.gov/News/Article/Article/603301>.

intérêts, » a affirmé le Département de la Défense dans un communiqué en juin 2016, selon sa formulation standard pour reconnaître ses frappes aériennes.<sup>69</sup>

Le Pentagone a rapporté que l'une des frappes récentes, en mars 2016, qui ciblait un camp d'entraînement, avait tué des douzaines de militants. Récemment, les États-Unis ont également ciblé des camps d'entraînement en Somalie et en Libye, ce qui semble indiquer une plus grande tendance à attaquer les soldats des groupes armés sur le terrain plutôt que leurs dirigeants ou les personnes les plus impliquées dans le terrorisme international.<sup>70</sup> L'attaque menée en Somalie était particulièrement meurtrière, tuant environ 150 combattants du mouvement Al-Chabaab qui venaient juste de terminer une formation. Le Pentagone encadrait cette attaque au titre d'une action de défense des forces des partenaires des États-Unis de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), marquant à nouveau la contribution de l'action américaine à la stabilisation du pays concerné, autant qu'à la sécurité des États-Unis. Un porte-parole du Pentagone a déclaré que cette attaque avait détruit « la capacité d'Al-Chabaab à atteindre les objectifs du groupe en Somalie, y compris à recruter de nouveaux membres, à établir des bases et à planifier des attaques contre les forces des USA et de l'AMISOM ». <sup>71</sup> Les communiqués suivants ont souligné que les frappes américaines ont été coordonnées avec le gouvernement somalien et protègent parfois les opérations antiterroristes conduites par la Somalie.<sup>72</sup>

Alors même que ce changement d'orientation avait lieu, il était évident que l'appui français à une action américaine en Somalie était plus manifeste : le gouvernement français ne cachait pas le fait qu'il avait fourni les renseignements utilisés par les USA pour cibler l'assassinat du leader d'Al-Chabaab, Ahmed Abdi Godane, en septembre 2014.<sup>73</sup>

Entre-temps en Libye, les États-Unis sont passés d'un modèle initial de frappes isolées contre des « cibles de haute valeur » individuelles de Daech et d'autres groupes djihadistes à une attaque contre un camp d'entraînement de Daech, conduite avec l'accord du gouvernement libyen, et à fournir un appui aérien rapproché aux forces libyennes durant leur campagne d'expulsion des combattants de l'ÉI de Syrte. La compatibilité de ces dernières actions avec l'approche des États membres de l'UE est démontrée par le fait que le Royaume-Uni a approuvé le lancement par les

<sup>69</sup> Cf. par ex. "Centcom Announces Yemen Counterterrorism Strikes", ministère de la Défense des États-Unis, 3 juin 2016, disponible à l'adresse <http://www.defense.gov/News/Article/Article/790791/centcom-announces-yemen-counterterrorism-strikes>.

<sup>70</sup> Helene Cooper, "US Strikes in Somalia Kill 150 Shabab Fighters", le New York Times, 7 mars 2016, disponible à l'adresse <http://www.nytimes.com/2016/03/08/world/africa/us-airstrikes-somalia.html>.

<sup>71</sup> "U.S. Conducts Airstrike Against Terrorist Camp in Somalia", ministère de la Défense des États-Unis, 7 mars 2016, disponible à l'adresse <http://www.defense.gov/News/Article/Article/687353/us-conducts-airstrike-against-terrorist-camp-in-somalia>.

<sup>72</sup> "US Self-Defense Strike in Somalia", ministère de la Défense des États-Unis, 7 septembre 2016, disponible à l'adresse <http://www.africom.mil/NewsByCategory/pressrelease/28386/u-s-self-defense-strike-in-somalia>; cf. aussi Mark Mazzetti, Jeffrey Gettleman & Eric Schmitt, "In Somalia, US Escalates a Shadow War", le New York Times, 16 octobre 2016, disponible à l'adresse <http://www.nytimes.com/2016/10/16/world/africa/obama-somalia-secret-war.html>.

<sup>73</sup> Jean Guisnel, "Exclusif : François Hollande a ordonné l'exécution du chef djihadiste somalien Ahmed Godane", Le Point, 13 septembre 2014, disponible à l'adresse [http://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/exclusif-francois-hollande-a-ordonne-l-execution-du-chef-djihadiste-somalien-ahmed-godane-12-09-2014-1862586\\_53.php](http://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/exclusif-francois-hollande-a-ordonne-l-execution-du-chef-djihadiste-somalien-ahmed-godane-12-09-2014-1862586_53.php); entretien ECFR avec un représentant du gouvernement français, 27 avril 2016.



Etats-Unis de leur attaque sur le camp d'entraînement de Daech à Sabratha en février 2016, et que l'Italie a proposé la base de Sigonella aux opérations de drones en appui de la campagne américaine en Libye en août 2016, semble-t-il, à des fins de reconnaissance.<sup>74</sup>

Le fait que les pays européens et les États-Unis coopèrent désormais dans des guerres antiterroristes qui combinent frappes militaires destinées à anéantir des organisations terroristes et efforts d'assistance aux partenaires locaux pour reconquérir un territoire représente une convergence importante entre leurs pratiques respectives. Cela réduit les chances des États membres de l'UE d'agir comme un contrepoids aux USA dans la promotion d'une vision opposée sur la façon dont le droit international s'applique à tout le spectre des opérations armées antiterroristes. À leur tour, il est d'autant plus important que les pays européens travaillent à définir des critères applicables aux types d'opérations entreprises désormais par les États, de façon à réduire le danger de créer un précédent d'extension dans le recours à la force contre des groupes terroristes à l'étranger.

## La valeur stratégique de la guerre antiterroriste

Les logiques avancées par les responsables européens pour des opérations militaires dirigées contre des groupes terroristes externes peuvent être divisées en trois catégories connexes : supprimer les refuges sûrs, détruire la capacité des groupes terroristes, et empêcher les attaques imminentes. Bien que ces objectifs se recoupent nécessairement, il peut être utile de les dissocier, afin d'expliquer l'historique des résultats de l'action militaire antiterroriste menée par les États membres de l'UE, et les conditions dans lesquelles elle a réussi.

### *Supprimer les refuges sûrs*

L'action militaire a réussi à éliminer le contrôle territorial de groupes armés lorsque – et seulement lorsque – les frappes aériennes étaient associées à des opérations conduites par des troupes au sol. Reprendre un territoire à des groupes armés exige nécessairement des forces sur le terrain, mais l'appui aérien peut procurer un avantage décisif contre des groupes terroristes qui, souvent, ont peu ou pas de défense efficace contre des avions de combat ou de surveillance.

L'opération Serval de la France au Mali reposait sur une combinaison d'infanterie rapide, d'une chaîne d'approvisionnement sophistiquée, ainsi que d'une attaque aérienne et d'un appui aérien rapproché, qui lui ont permis de reprendre rapidement le centre et le nord du Mali aux groupes djihadistes.<sup>75</sup> Les attaques aériennes de la coalition en Irak ont joué un rôle important en permettant à l'armée

<sup>74</sup> Aidan Lewis, "US strikes easing advance against Islamic State in Sirte, says commander", Reuters, 4 août 2016, disponible à l'adresse <http://www.reuters.com/article/us-libya-security-sirte-idUSKCN10E2LA>.

<sup>75</sup> Lt. Gen. Olivier Tramonand & Lt. Col. Philippe Seigneur, "Operation Serval: Another Beau Geste of France in Sub-Saharan Africa?", Military Review, nov-déc 2014, disponible à l'adresse [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20141231\\_arto14.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20141231_arto14.pdf).

irakienne et aux milices armées alliées sunnites et chiïtes de réduire largement la région soumise au contrôle de Daech. Selon Brett McGurk, envoyé américain auprès de la coalition anti-ÉI, en juin 2016, le groupe avait perdu 47 pour cent du territoire détenu en Irak à son apogée.<sup>76</sup>

L'action de la coalition militaire a également contribué à des revers significatifs de Daech en Syrie, y compris la perte des villes stratégiques des régions frontalières de Kobane en janvier 2015 et Manbij en août 2016. En Libye, les frappes aériennes américaines (et semble-t-il, l'appui des forces d'opérations spéciales européennes) ont joué un rôle essentiel en permettant aux forces libyennes d'arracher le contrôle de Syrte à la branche libyenne de l'ÉI pendant l'été 2016.

Les responsables européens revendiquent de nombreux avantages à reprendre le contrôle de territoires aux groupes terroristes. Non seulement cela prive les groupes armés de bases au sol pour s'entraîner et planifier des attaques, ainsi que les ressources pour les financer, mais cela peut aussi saper l'aura d'une expansion inexorable, qui était le principal outil de propagande et de recrutement de Daech en particulier. L'autoproclamation de Daech comme le califat réincarné en 2014 dépendait de son exercice de l'autorité gouvernementale sur une région semblable à un État et avait conduit à son tour à un accroissement exponentiel de son profil international et de son pouvoir d'attraction.<sup>77</sup>

Certains responsables européens reconnaissent le danger que des frappes aériennes conduites par les États membres de l'UE contre des pays musulmans, tels que la Syrie et l'Irak, ne favorisent la radicalisation de leurs propres citoyens ou résidents. Mais ils soutiennent qu'une telle conséquence serait contrebalancée par l'impact de saper l'image d'invincibilité et de succès de Daech. Pour contrer le pouvoir d'attraction de Daech, les recrues potentielles « doivent les voir saigner », comme l'a assené un responsable.<sup>78</sup> Une analyse récente a souligné le déclin de l'activité de l'ÉI sur les réseaux sociaux à mesure que son territoire subit des attaques.<sup>79</sup>

Néanmoins, comme les responsables européens le reconnaissent volontiers, certains risques importants existent concernant les conditions dans lesquelles une action militaire destinée à réduire les refuges sûrs des terroristes peut réussir. D'abord, en dehors de la nécessité évidente de conduire des frappes aériennes en association avec des troupes au sol, il est essentiel de combiner l'action militaire à un plan réaliste de réintégration et de gouvernance du territoire repris au contrôle de terroristes ou d'insurgés. Le groupe précurseur en Irak de l'ÉI,

<sup>76</sup> Brett McGurk, Testimony before the US Senate Foreign Relations Committee (témoignage devant le comité des relations étrangères du Sénat américain), 28 juin 2016, disponible à l'adresse [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062816\\_McGurk\\_Testimony.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062816_McGurk_Testimony.pdf).

<sup>77</sup> McCants, *ISIS Apocalypse*, pp. 121-144.

<sup>78</sup> Entretien ECFR avec des responsables hollandais, 20 avril 2016.

<sup>79</sup> Daniel Milton, "Communication Breakdown: Unravelling the Islamic State's Media Efforts", Combating Terrorism Centre at West Point, octobre 2016, p. 21, disponible à l'adresse [https://www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2016/10/ISMedia\\_Online.pdf](https://www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2016/10/ISMedia_Online.pdf).

l'État islamique en Irak (ÉII), a virtuellement perdu tout le territoire qu'il contrôlait dans la province d'Anbar dans la période qui a suivi 2008, après que les tribus et les dirigeants sunnites locaux se soient retournés contre lui. Cependant, l'échec du gouvernement de Bagdad à proposer à la population sunnite un rôle approprié dans les affaires nationales, lié à la corruption et à l'impact de la guerre en Syrie, a permis au groupe de revenir en force seulement quelques années plus tard.<sup>80</sup>

Dans les circonstances actuelles en Syrie, où le conflit de fond a créé les conditions qui ont permis aux groupes djihadistes d'émerger et de prospérer, il est impossible de prévoir une solution d'ensemble à la violence islamiste sans une solution politique plus étendue et un engagement ultérieur important, ainsi qu'un investissement externe pour reconstruire le pays.<sup>81</sup> Les responsables européens de la sécurité sont conscients que, tant en Syrie qu'en Irak, les efforts politiques ont du retard sur l'action militaire.<sup>82</sup>

En outre, il ne faut pas confondre faire cesser le contrôle des groupes terroristes sur un territoire et anéantir les groupes eux-mêmes – ni même réduire leur capacité et leur motivation à effectuer des attaques terroristes en Europe. Comme le prouve l'exemple de Daech, les groupes terroristes sont souvent suffisamment flexibles pour se terrer et préserver leur capacité à monter des attaques opportunistes. À son tour, l'ÉI s'est révélé être une entité hybride capable de « passer de l'état de groupe terroriste sans contrôle territorial à un groupe d'insurgés exerçant un contrôle territorial ».<sup>83</sup>

C'est également vrai des groupes djihadistes au Sahel. En réponse à l'Opération Serval, il y a eu une reconfiguration des groupes armés dans le nord du Mali, où de nombreux combattants ont trouvé refuge dans des régions éloignées ou des pays voisins. La poursuite des attaques terroristes a amené la France à lancer l'Opération Barkhane, opération antiterroriste de plus grande envergure. Trois ans après la reconquête du nord, les tentatives d'établir un nouveau règlement politique peinent à émerger d'un ensemble complexe de relations économiques, politiques et sécuritaires changeantes.<sup>84</sup>

Tout en reconnaissant l'importance d'inverser la position avantageuse de Daech en Libye, les responsables européens évoquent aussi le risque que cela pourrait disperser les combattants du groupe dans des zones plus inaccessibles de la Libye et de toute la région. Selon les termes d'un responsable, reconquérir un territoire contrôlé par des

80 Sajad Jiyad, "Iraq's response to the challenge of the Islamic State", Conseil européen des Relations internationales, 2 octobre 2014, disponible à l'adresse [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_iraqs\\_response\\_to\\_the\\_challenge\\_of\\_the\\_islamic\\_state321](http://www.ecfr.eu/article/commentary_iraqs_response_to_the_challenge_of_the_islamic_state321); Truls Hallberg Tønnessen, "Destroying the Islamic State Hydra: Lessons Learned from the Fall of its Predecessor", CTC Sentinel, août 2016, pp. 4–5 (ci-après Tønnessen, "Islamic State Hydra").

81 Julien Barnes-Dacey & Daniel Levy, "Syrian diplomacy renewed: from Vienna to Raqqa", Conseil européen des Relations internationales, novembre 2015, pp. 11–12, disponible à l'adresse [http://www.ecfr.eu/page/-/Syria\\_memo\\_1127\\_1550.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/Syria_memo_1127_1550.pdf).

82 Entretien ECFR avec des responsables britanniques, 3 mai 2016.

83 Tønnessen, "Islamic State Hydra", p. 5.

84 Andrew Lebovich, "The risks of deeper engagement in Mali", Conseil européen des Relations internationales, 3 août 2016, disponible à l'adresse [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_risks\\_of\\_deeper\\_engagement\\_in\\_mali\\_7089](http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_risks_of_deeper_engagement_in_mali_7089); "Exploiting Disorder", p. 40.

groupes djihadistes d'aujourd'hui revient à « frapper du mercure avec un marteau », parce que cela déplace les combattants isolés et affaiblit leur organisation, mais pas leur engagement à leur cause.<sup>85</sup>

### *Anéantir les organisations terroristes*

Les responsables européens et américains conviennent qu'une action militaire contre des groupes terroristes peut avoir un gros impact sur l'affaiblissement de leurs structures internes et leur capacité de fonctionnement, soit pour parvenir à supprimer leur contrôle territorial, soit lorsque des groupes opèrent de façon plus fluide sans refuge sûr.<sup>86</sup>

En Irak et en Syrie, la majorité des frappes de la coalition ont été dirigées contre des positions militaires, mais on estime que dix pour cent ont été dirigées sur des « cibles délibérées » éloignées de la ligne de front, y compris le réseau de production et de distribution de pétrole de Daech et ses dépôts financiers.<sup>87</sup> Le Pentagone a affirmé que les frappes de la coalition ont réduit de moitié les revenus du pétrole de Daech, à environ 150 millions de dollars par an, tandis que des attaques sur les installations de pétrole et les dépôts financiers, associées à un accès restreint à la frontière de la Turquie, exercent une forte pression financière sur Daech, qui semble affecter sa capacité à payer ses combattants.<sup>88</sup>

Ces mesures ont pu affaiblir Daech, mais leur impact reste largement dépendant des circonstances locales. Lorsque les conditions d'un règlement politique durable ne sont pas réunies, l'affaiblissement d'un groupe armé peut parfois avoir pour effet de renforcer les rivaux djihadistes, comme Jabhat al-Nusra (aujourd'hui appelé Jabhat Fateh al-Sham) en Syrie. La rivalité régionale entre des réseaux associés à l'ÉI et Al-Qaïda a provoqué un marché concurrent pour l'affiliation djihadiste, dans lequel l'orientation d'Al-Qaïda envers une plus grande intégration avec les partenaires locaux peut offrir un avantage fondamental.<sup>89</sup> La résurgence de l'activité terroriste en Afghanistan après 15 ans de frappes américaines contre le « noyau dur d'Al-Qaïda » dans la région, et les profits de la branche d'Al-Qaïda au Yémen au cours du récent conflit dans ce pays montrent que les groupes djihadistes peuvent résister à des campagnes militaires prolongées lorsque les conditions locales favorisent leur croissance.<sup>90</sup>

Un contrôle plus efficace de la frontière turque et le fait de ternir en partie l'image de Daech en raison de revers

85 Entretien ECFR avec un responsable français, 18 février 2016.

86 Entretiens de l'ECFR avec des responsables européens ; cf. aussi les commentaires de Brett McGurk in Robin Wright, "Is the Islamic State hurting? The President's point man on ISIS speaks out", le New Yorker, 3 mars 2016, disponible à l'adresse <http://www.newyorker.com/news/news-desk/is-the-islamic-state-hurting-the-presidents-point-man-on-isis-speaks-out>.

87 Eric Schmitt, "US Says Its Strikes Are Hitting More Significant ISIS Targets", le New York Times, 25 mai 2016, disponible à l'adresse <http://www.nytimes.com/2016/05/26/us/politics/us-strikes-isis-targets.html>.

88 Aymenn Al-Tamimi, "A caliphate under strain: the documentary evidence", CTC Sentinel, 22 avril 2016, disponible à l'adresse <https://www.ctc.usma.edu/posts/a-caliphate-under-strain-the-documentary-evidence>.

89 Charles Lister, "The dawn of mass jihad: success in Syria fuels al-Qa'ida's evolution", CTC Sentinel, 7 septembre 2016, disponible à l'adresse <https://www.ctc.usma.edu/posts/the-dawn-of-mass-jihad-success-in-syria-fuels-al-qaidas-evolution>.

90 Bill Roggio, "Afghan intelligence service destroys al Qaeda base in Zabul", Long War Journal, 19 septembre 2016, disponible à l'adresse <http://www.longwarjournal.org/archives/2016/09/afghan-intelligence-service-destroys-al-qaeda-base-in-zabul.php>.

sur les champs de bataille semblent avoir conduit à un important déclin du nombre de nouvelles recrues se rendant en Syrie. Cependant, Daech a répondu à cette évolution en encourageant les candidats combattants à rester chez eux pour poursuivre des attaques dans leur propre pays. Le risque de terrorisme en Europe peut donc avoir augmenté, au moins à court terme. Abou Muhammad al-Adnani, porte-parole de l'ÉI, a dit aux combattants potentiels d'Europe et des États-Unis, dans un message en mai 2016 : « la plus petite action que vous mènerez dans leur pays vaut mieux et est plus durable pour nous que ce que vous pourriez faire si vous étiez avec nous ».<sup>91</sup> On observe un modèle clair dans la récente action militaire occidentale contre des groupes djihadistes : des attaques qui reposent initialement sur la nature prétendument étatique ou insurrectionnelle du groupe ciblé a pour effet de le ramener à une activité terroriste plus conventionnelle, que des opérations militaires ont beaucoup plus de difficultés à freiner.

En 2016, le recours de Daech aux attentats suicides s'est considérablement accru, parallèlement à l'affaiblissement de sa position militaire en Irak et en Syrie.<sup>92</sup> La campagne militaire de la France contre les groupes djihadistes du Sahel les a mis sur la défensive.<sup>93</sup> Pourtant, ces groupes ont toujours la capacité d'organiser des attentats terroristes, non seulement dans leurs précédentes zones de contrôle, mais aussi dans la capitale malienne de Bamako et d'autres cités régionales.<sup>94</sup> L'opération Barkhane n'a réussi qu'à priver les groupes djihadistes d'une base territoriale qu'ils utilisaient comme pôle d'attraction, sans les vaincre. Selon un responsable français, elle restera probablement un exercice d'endiguement illimité, dont l'objectif est de « mettre fin au problème », sachant que des modifications d'une portée considérable dans la légitimité et la capacité de l'État du Mali et d'autres pays du Sahel constituent actuellement une perspective éloignée.<sup>95</sup> Il s'avère souvent difficile d'achever des campagnes militaires antiterroriste, leur but avoué d'éliminer la menace posée par des groupes terroristes risquant de rester perpétuellement hors d'atteinte.

En outre, l'estimation de l'impact de frappes militaires en dehors des champs de bataille (et surtout des frappes d'un appui aérien rapproché en zones urbaines) doit aussi tenir compte des victimes civiles qu'elles font inévitablement. Bien que la coalition insiste sur le soin qu'elle prend à minimiser la mort de civils, une estimation réalisée par le groupe de surveillance indépendant Airwars chiffre les

91 "Islamic State calls for attacks on the West during Ramadan in audio message", Reuters, 22 mai 2016, disponible à l'adresse <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-islamicstate-idUSKCN0YCOOG>.

92 Hassan Hassan, "Is the Islamic State Unstoppable?", le New York Times, 9 juillet 2016, disponible à l'adresse [http://www.nytimes.com/2016/07/10/opinion/is-the-islamic-state-unstoppable.html?smid=tw-share&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2016/07/10/opinion/is-the-islamic-state-unstoppable.html?smid=tw-share&_r=1).

93 Entretien ECFR avec des responsables français, 9 décembre 2015 ; cf. aussi Baba Ahmed, "Gal Patrick Bréthous (Barkhane) : au Mali, les terroristes fuient les forces internationales", Jeune Afrique, 29 juillet 2016, disponible à l'adresse <http://www.jeuneafrique.com/345701/politique/gal-patrick-brethous-barkhane-mali-terroristes-fuient-forces-internationales/>.

94 Dionne Searcey, Eric Schmitt & Rukmini Callimachi, "Al-Qaeda's Branch in Africa Makes a Lethal Comeback", le New York Times, 15 mars 2016, disponible à l'adresse [http://www.nytimes.com/2016/03/16/world/africa/al-qaeda-african-offshoot-makes-a-lethal-comeback.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2016/03/16/world/africa/al-qaeda-african-offshoot-makes-a-lethal-comeback.html?_r=1).

95 Un responsable français a dit que Barkhane c'était « mettre un couvercle sur le problème » : entretien ECFR avec des responsables français, 16 novembre 2015.

pertes civiles dues aux frappes de la coalition en Irak et en Syrie à plus de 1 600.<sup>96</sup>

### *Empêcher les attaques internationales*

Empêcher les attaques dans des pays européens est à la fois une logique à long terme pour l'action militaire et un objectif immédiat pour certaines frappes isolées. Au lendemain des attentats terroristes de Paris en novembre 2015, puis de nouveau après l'attentat perpétré à l'aide d'un camion à Nice en juillet 2016, le Président Hollande a promis d'intensifier les attaques contre l'ÉI en Irak et en Syrie, comme si c'était une mesure efficace pour prévenir d'autres atrocités de ce type.

Toutefois, l'histoire récente laisse supposer qu'une action militaire contre Daech n'a pas démontré son efficacité dans la prévention des attentats. Les frappes occidentales ont plutôt entraîné une escalade des attentats terroristes. Les attentats terroristes les plus importants perpétrés par Daech en Europe l'ont été après que les pays européens aient lancé des frappes contre l'organisation en Irak (et dans le cas de la France, en Syrie). Daech a également déclaré, après qu'un avion de ligne russe a été abattu par sa branche du Sinaï en octobre 2015, que le groupe prévoyait à l'origine d'abattre un avion occidental, mais avait modifié son plan après l'intervention militaire russe contre des groupes rebelles, dont l'ÉI en Syrie.<sup>97</sup> Cela ne signifie pas nécessairement que l'action occidentale entraîne immédiatement dans tous les cas des représailles de Daech, ni que les États membres de l'UE avaient tort de lancer des frappes contre l'ÉI lorsqu'ils imposaient des raisons de le faire sous certaines conditions politiques locales. Cependant, cela montre les limites de l'action militaire comme moyen de supprimer la menace d'attentats terroristes à court terme.

En fait, comme certains responsables sincères l'admettent volontiers, les frappes aériennes qui ont suivi immédiatement les attentats terroristes sont « essentiellement une réponse intérieure pour montrer que nous faisons quelque chose, même si nous savons tous que ce n'est pas la réponse la plus adéquate aux groupes terroristes étrangers ».<sup>98</sup> Au mieux, les services de renseignements peuvent parfois identifier et traquer des individus qui s'efforcent régulièrement de recruter et d'inspirer des attentats terroristes dans leur pays. Cependant, la valeur stratégique à long terme de tuer de tels individus semble comparativement faible, le rôle qu'ils jouent ne reposant sur aucune expertise technique et pouvant facilement être repris par d'autres recrues.

Comme l'indiquent les appels d'Al-Adnani pour des attentats improvisés, Daech est une organisation opportuniste et flexible, qui délègue fréquemment l'autorité à des réseaux locaux ou à des soutiens dans des pays étrangers pour qu'ils conçoivent leurs propres méthodes. Même lorsque des attentats sont soutenus depuis la Syrie, rien n'indique

96 Jonathan Beale, "Have RAF air strikes against IS killed no civilians?", BBC News, 12 septembre 2016, disponible à l'adresse <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-37339184>; Airwars estimate from <https://airwars.org>.

97 McCants, ISIS Apocalypse, p. xi.

98 Entretien ECFR avec un responsable français de la sécurité, 18 février 2016.

que les principaux membres de l'organisation jouent un rôle irremplaçable.

Dans ce contexte, les frappes ciblées contre les membres de Daech en Syrie ou en Irak ressemblent souvent plus à un coup porté dans la bataille de la perception et de la propagande qu'à une mesure de sécurité, en particulier du fait que des individus comme Reyaad Khan ou Mohammed Emwazi ont un profil dans les vidéos ou sur les réseaux sociaux disproportionné quant à leur rôle stratégique plus important dans l'organisation terroriste, aussi choquants que soient leurs propos ou leurs actions. En outre, lorsque les services de sécurité ont connaissance du moment ou du lieu précis d'un attentat en Europe, ils peuvent y répondre de la manière la plus efficace grâce aux mesures nationales d'application de la loi plutôt que par une action militaire à l'étranger.

Bien qu'une réponse militaire aux actes terroristes orchestrée depuis l'étranger offre une image de résolution et de détermination, son efficacité pratique à prévenir des attentats paraît minime. Les offensives militaires des forces armées locales soutenues par des frappes aériennes occidentales ont rendu l'accès au territoire de Daech plus difficile pour les candidats combattants étrangers en fermant les couloirs de transit. Les attaques sur les camps d'entraînement ont fait peu de morts par rapport à l'important vivier de recrues internationales qui, autrement, auraient pu revenir dans leur pays pour rejoindre des cellules souterraines. Mais, trop souvent, les campagnes militaires qui prétendent réduire la menace de terrorisme ne sont rien de plus qu'un palliatif aux politiques nationales qui ont peu d'incidence sur le combat réel contre les groupes terroristes.

## Conclusion

Bien que Daech semble reculer en Irak et en Syrie, sa défaite complète est loin d'être acquise – et les groupes djihadistes conservent une présence active dans de nombreux pays du Moyen-Orient et dans le nord et l'est de l'Afrique. Dans les sociétés européennes, un nombre considérable de personnes, jeunes pour la plupart, ont succombé à l'influence de l'idéologie djihadiste et sont partis à l'étranger, soit pour combattre pour la cause, soit pour envisager de perpétrer des actes de violence chez eux.

Du fait de l'impossibilité de déjouer tous les actes terroristes dans les pays européens et du rôle des organisations étrangères qui inspirent, favorisent ou dirigent des attentats, la tentation pour les gouvernements d'employer des réponses militaires va probablement persister. Néanmoins, il est important d'essayer de dissocier les différents objectifs d'une action militaire. La seule solution efficace de lutte contre ces groupes passera par une approche intégrée sur le terrain. Une action militaire a sa place contre des groupes d'insurgés, mais seulement si elle est accompagnée de mesures politiques destinées à traiter les conditions qui permettent à ces groupes de prospérer.

En dehors de ce cadre, une action militaire risque d'être à la fois inefficace et de se perpétuer. Dans certains cas, elle peut même être contreproductive, si elle nuit à l'équilibre des forces armées locales ou provoque une réaction politique qui accroît le soutien aux groupes armés.

De plus, les pays européens risquent de se trouver au côté des États-Unis pour ouvrir la voie à une plus grande action militaire contre des groupes armés dans des régions instables. Cette action pourrait avoir lieu dans une zone grise entre guerre et paix, se poursuivre sur de plus longues périodes et impliquer des frappes militaires contre des menaces mal définies sur la sécurité nationale. Cela pourrait créer un précédent international malheureux et pourrait affaiblir le droit international.

Pour éviter ces risques, les pays européens doivent faire preuve de prudence pour définir clairement une politique d'action militaire contre des groupes non-étatiques à l'étranger. Ils doivent garantir que la force n'est utilisée que lorsqu'il y a une vision claire de l'impact probable à obtenir pour réduire une menace réelle et pressante sur la sécurité, et non quand elle constitue un moyen politique de répondre aux inquiétudes publiques. Ils doivent se montrer particulièrement réservés vis-à-vis de toute intervention antiterroriste qui n'est pas liée à une stratégie plausible visant à restaurer l'autorité légitime et la gouvernance effective de la région dans laquelle est basé le groupe ciblé. Ils doivent également se souvenir que, dans presque tous les cas, une action militaire à l'étranger est une piètre méthode d'empêcher à court terme des attentats terroristes dans leurs pays.

De plus, les États membres de l'UE doivent se souvenir qu'un ordre international basé sur le respect des lois qui restreint autant que possible le recours à la force s'inscrit dans l'intérêt et les valeurs de l'Europe. Ils doivent agir dans la perspective de minimiser tout précédent de recours à la force sur le territoire d'un État sans son consentement et sans l'accord du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ils doivent définir et élaborer un ensemble de normes restrictives conformes aux Droits humains pour conduire des frappes en dehors de théâtres d'un conflit armé, afin de prévenir un glissement vers l'acceptation d'une action basée sur une définition floue d'une menace. Enfin, ils doivent envisager d'encadrer un critère de nécessité comme la base de tout recours à la force létale contre des groupes armés non-étatiques lorsqu'il n'y a aucune volonté de reconquérir un territoire. Ces jalons seraient la meilleure contribution des pays européens pour restreindre à la fois les assauts ciblés et une action militaire plus étendue à une époque de troubles persistants et de menaces transnationales.

## A propos de l'auteur

Anthony Dworkin est senior policy fellow à l'ECFR et travaille en particulier sur les droits de l'homme, la démocratie et la justice. Il a suivi de près l'évolution des politiques de l'Union européenne (UE) et des États-Unis en matière de terrorisme international et fut l'auteur en 2013 de « Drones and targeted killing : defining a European position ». Il a également écrit des articles sur la politique européenne à l'égard de l'Afrique du Nord, la justice internationale et la politique de l'UE en matière de droits de l'homme, entre autres sujets. Il est professeur invité à PSIA-Sciences Po. Il a été auparavant directeur exécutif du Crimes of War Projet et co-éditeur de l'ouvrage *Crimes of War: What the Public Should Know* (2e éd., 2007).

## Remerciements

La publication de ce rapport a été rendu possible grâce au soutien de l'Open Society Foundations (OSF), et je tiens à les remercier. Mon analyse est basée sur des conversations avec des décideurs de plusieurs États membres de l'UE qui ont été généreux avec leur temps et leurs idées. J'ai également bénéficié de conversations entre un réseau informel de chercheurs et d'analystes à travers l'UE qui a été rassemblé dans le cadre des travaux d'OSF sur les drones armés et les assassinats ciblés et je remercie Srdjan Cvijic et Lisa Klingenberg d'OSF en particulier pour leurs conseils et leurs encouragements. Je remercie Andreas Capstack et Hannah Stone pour leur aide précieuse en matière de recherche et Chris Woods d'Airwars pour m'avoir donné accès aux données inédites compilées par l'organisation sur les frappes aériennes des États membres de l'UE en Syrie. Au sein de l'ECFR, j'ai bénéficié énormément des commentaires et suggestions de Julien Barnes-Dacey, Susi Dennison, Manuel Lafont Rapnouil, Francisco de Borja Lasheras, Andrew Lebovich, Almut Moeller, Jeremy Shapiro, Mattia Toaldo et Nick Witney. Gareth Davies a supervisé le processus de publication et a créé les graphiques, et Alex Spillius amélioré le texte de manière significative par sa relecture.

## ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR October 2016

ISBN: 978-1-910118-92-4

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),  
7th Floor, Kings Buildings,  
16 Smith Square, London,  
SW1p 3HQ, United Kingdom

[london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)