

Remarques sur l'Union européenne et les attentats

Parmi toutes les questions qui se posent après les attentats du vendredi 13 novembre, il en est qui concernent particulièrement ceux qui s'intéressent à l'Europe : l'Europe a-t-elle failli ? En particulier le système Schengen est-il responsable ?

Certes d'innombrables commentateurs soulèvent également beaucoup d'autres questions – très importantes – qui ne mettent pas directement en cause l'Europe. Mais, en tant que signataire, au nom de la France, de l'Accord de Schengen et Européenne convaincue m'adressant à des Européens également convaincus, je me sens dans l'obligation de prendre particulièrement en compte cette mise en cause de l'Union européenne.

En vérité, l'UE a sans doute une part de responsabilité, même si celle-ci est beaucoup plus faible que certains europhobes ne veulent le faire croire.

L'UE est concernée à deux niveaux : au niveau de la lutte contre les menaces et les actes terroristes et au niveau des causes à l'origine de ce terrorisme.

I. L'Union européenne et la lutte contre les menaces et les actes terroristes

Celle-ci a fait l'objet de nombreux textes européens, par exemple l'Accord de Schengen parfois tenu pour responsable de la montée du terrorisme sur notre territoire. Cela mérite une analyse précise.

En outre, l'UE a mis en œuvre ces textes et c'est sans doute là que le bât blesse.

A. Le contenu des textes

Les textes qui s'appliquent au terrorisme le font indirectement. Ce sont des textes sur les frontières et le contrôle des frontières, et sur les phénomènes migratoires, qu'il s'agisse de réfugiés politiques ou de migrants économiques (les terroristes étant soupçonnés de venir de l'étranger en se « glissant » dans les foules de migrants).

L'Accord de Schengen de 1985 ne crée pas le principe de la libre circulation à l'intérieur de l'Union. Ce principe est posé dès le Traité de Rome et s'applique à tous les Etats membres, signataires des traités. L'Accord de Schengen intitulé « Accord relatif à la suppression des contrôles aux frontières » est simplement un accord entre certains pays (à l'époque cinq) qui veulent **alléger les contrôles aux frontières intérieures** pour gagner du temps en supprimant certaines formalités. En effet, cet allègement était très fortement souhaité et l'est toujours aujourd'hui par tous ceux que la vie moderne oblige à circuler quasi quotidiennement sur le territoire européen : les transporteurs, les travailleurs surtout les frontaliers, les étudiants, et les millions de gens qui, aujourd'hui, ont des activités professionnelles ou de loisirs réparties entre différents pays de l'Union.

Mais cet accord ne supprimait pas tous les contrôles. On passait du contrôle **systématique** (tout le monde doit présenter ses pièces d'identité) à un système de contrôle **aléatoire**. Police, douane, gendarmerie continuent d'exister, mais ne contrôlent que de temps en temps, souvent sur dénonciation ou à la demande des services de renseignements (article 2 de l'accord).

En outre, il était prévu que, dans des circonstances exceptionnelles, on pouvait revenir à des contrôles systématiques.

Enfin (article 17), le texte prévoyait : « ...les Parties chercheront à supprimer les contrôles aux frontières communes et à les transférer à leurs frontières externes. A cette fin, elles s'efforceront... de prendre des mesures complémentaires pour la sauvegarde de la sécurité et pour faire obstacle à l'immigration illégale de ressortissants d'Etat non membres des Communautés européennes. »

Tous ces principes brièvement énoncés dans l'Accord de 1985 furent précisés et complétés en 1990 par la Convention d'application de l'accord, elle-même très détaillée (142 articles).

Par la suite, d'autres textes ont encore apporté des précisions. En général, ces nouveaux textes ont multiplié les mesures de précaution, accentué les contrôles et limité la liberté de circuler. A noter que certains de ces textes posent aujourd'hui des problèmes. C'est le cas des règlements dits de Dublin sur les demandeurs d'asile (Dublin I en 1990, Dublin II en 2003 et Dublin III en 2013). Ces textes prévoient entre autres critères que la demande doit être déposée et examinée dans les services du premier pays par lequel la personne est entrée sur le territoire européen. Aujourd'hui, en raison de l'afflux de demandeurs, un pays comme la Grèce a été débordé et a demandé une plus juste répartition des dossiers. A ce propos, il est dommage que les autres Etats aient tergiversé pour accéder aux demandes grecque, italienne ou encore hongroise, parfaitement justifiées et reprises par le président de la Commission Jean-Claude Juncker (voir infra).

En définitive, ce ne sont pas les textes qui manquent ni pour rétablir des contrôles renforcés aux frontières intérieures si les circonstances l'exigent, ni pour préconiser un renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

Au niveau des textes, le « système Schengen » a pris les précautions nécessaires. Par contre, les moyens d'application de ces textes sont insuffisants. C'est là que le bât blesse.

B. La mise en œuvre des textes

Cette insuffisance résulte de plusieurs facteurs parmi lesquels :

1. **L'insuffisance des moyens financiers.** Depuis des années, nombreux sont ceux qui déplorent la modicité des crédits accordés à des organismes comme Frontex (organisme qui contrôle les frontières extérieures) ou le SIS (Système d'information Schengen), etc.
2. **Le manque de solidarité entre les Etats membres car les « frontières extérieures » ne concernent pas directement tous les Etats.** Aujourd'hui, ce sont les Etats du Sud, notamment la Grèce et l'Italie, qui rencontrent des difficultés. A la suite de l'augmentation massive du nombre de réfugiés arrivant au Sud de l'Europe, le président de la Commission Jean-Claude Juncker a demandé une plus juste répartition des charges entre tous les Etats de l'Union (voir supra). Il s'est heurté à de vives résistances. Or, si l'on veut consolider les frontières extérieures, il est évident qu'il faut des moyens de renseignements et de contrôles accrus. Il faut aussi des moyens accrus pour héberger et éventuellement installer les demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur dossier, puis pendant les premiers temps de leur séjour (avant qu'ils aient pu trouver une source de revenu).

Il est évident que toutes ces charges ne peuvent être supportées seulement par 2 ou 3 pays, au surplus qui ne sont pas les plus prospères. Une répartition équitable s'impose pour des raisons d'équité et d'efficacité.

On en arrive à un véritable paradoxe.

D'une part, par souci de rigueur budgétaire, les Etats membres refusent à l'Union d'accroître son budget et ses moyens financiers pour qu'elle puisse faire fonctionner efficacement les services dont elle s'est dotée... et d'autre part, les mêmes Etats refusent de partager la charge pesant sur les épaules de leurs collègues, pays d'accueil des demandeurs d'asile. Indéniablement, cela ne pouvait pas fonctionner efficacement.

Enfin, en matière de renseignement, l'efficacité exigerait une énorme collecte d'informations de toute nature et des capacités d'analyse considérables. A l'évidence, des moyens communs de renseignement devraient être développés, ou à tout le moins l'échange de renseignements entre Etats membres. Or, tous les spécialistes qui suivent ces questions conviennent de l'insuffisante coopération entre les services. Chaque Etat, qui se veut souverain, a tendance à garder les informations pour lui.

A ce propos, il convient de noter que ceux qui préconisent essentiellement un renforcement des frontières nationales, afin que chacun se protège dans son château fort, font en vérité fausse route, car la réalité des rapports de force aujourd'hui et l'imbrication des moyens techniques de communication font qu'un pays replié sur lui-même serait tout à fait démuné. Son isolement le conduirait à sa perte. Même des frontières nationales étroitement contrôlées n'arrivent jamais à être parfaitement étanches et le manque d'informations venant des voisins ou alliés rendrait plus difficile encore la tâche de ses propres services chargés de la sécurité.

En la matière, l'ultranationalisme et le repli sur soi sont de fausses solutions.

3. **A tout ce qui précède s'ajoute un fait dont il ne faut pas sous-estimer l'importance ni les difficultés à le surmonter : d'un côté nous voulons défendre les libertés individuelles et d'un autre côté nous voulons assurer la sécurité de chacun.** Ce sont deux aspirations essentielles ; et les deux font partie des droits fondamentaux de l'homme.

Dans une société comme la nôtre, évoluée et complexe, la conciliation de ces deux objectifs se fait par un dosage subtil entre des textes protecteurs des libertés individuelles et des textes sécuritaires.

Mais, en période de crise (par exemple, les menaces terroristes), le curseur peut, et même doit, être déplacé au détriment des libertés, mais au profit de la sécurité. Les amoureux des libertés doivent le reconnaître (c'est aujourd'hui le cas en France avec l'état d'urgence).

4. **Toutefois, à eux d'être aussi vigilants que possible.**

Le déplacement du curseur doit être opéré sous le contrôle du juge. Toujours le contrôle du juge.

Et, naturellement, le contrôle démocratique doit s'exercer (rôle du Parlement, des médias, des corps intermédiaires : partis politiques, syndicats, associations, ONG...).

Bref, des circonstances exceptionnelles autorisent et parfois exigent une certaine limitation des libertés. Pour autant, l'Etat de droit doit demeurer. Et cela exige des contrôles indépendants, effectués par le juge, fussent-ils a posteriori.

Malheureusement, face au terrorisme, les institutions européennes ont montré beaucoup d'hésitations. On a perdu du temps.

Certes, la tâche était difficile. Pour lutter contre le terrorisme, il ne s'agit pas de tomber nous-mêmes dans la tyrannie.

Mais les désaccords entre les pays membres s'ajoutant aux désaccords entre les familles politiques ont souvent paralysé la prise de décisions.

En définitive, cela a abouti à une certaine inefficacité de l'UE pour protéger ses frontières extérieures. Certes, on n'empêchera jamais un terroriste aguerrri de se faufiler entre les mailles d'un filet. Mais on aurait pu mieux faire.

Evidemment, cela impliquerait non pas moins d'Europe mais plus d'Europe. En vérité, on a besoin d'une Union plus forte, avec plus de moyens et plus de solidarité, car ce ne sont pas nos pays pris isolément qui peuvent se protéger tout seuls. Nous avons besoin les uns des autres.

II. L'Union européenne et les causes du terrorisme actuel

On a beaucoup parlé, ces temps-ci, des raisons pour lesquelles des jeunes gens, souvent citoyens de nos pays européens, succombaient aux sirènes des djihadistes, et exécutaient les crimes que l'on connaît. Sur ces questions, les instances européennes ont réfléchi au même titre que les Etats membres, avec l'aide de sociologues, de psychologues, d'historiens, etc. Mais, sur ces questions, en elles-mêmes très importantes, l'UE n'a pas de responsabilités particulières. Elle peut seulement encourager des échanges de bonnes pratiques, ou aider à résoudre des problèmes sociaux, par exemple en finançant des programmes d'insertion. Par contre, elle a des responsabilités sur les aspects de politique étrangère concernant les raisons profondes qui sont à l'origine de ce terrorisme. C'est de cela dont on parlera ici.

A. Le silence de l'Union européenne

Depuis longtemps, les observateurs politiques (journalistes, universitaires, chercheurs, historiens, sociologues, spécialistes des religions, etc.) tiraient la sonnette d'alarme sur l'extrême déstabilisation du Proche et du Moyen Orient et, aujourd'hui, de tout le Nord de l'Afrique : autrement dit, la déstabilisation du monde musulman, le conflit syrien étant sa manifestation la plus visible.

Et depuis longtemps, les responsables politiques de nos pays étaient saisis de ces questions sans pouvoir trouver de solutions. En effet, ces questions sont infiniment complexes mêlant des intérêts économiques, des passions religieuses, des soifs de pouvoirs, des haines soigneusement entretenues...

Il n'est évidemment pas question ici de demander des comptes à l'Union européenne qui n'est apparemment qu'un spectateur inquiet et horrifié.

Cependant, on peut exprimer des regrets et des souhaits.

En effet, l'UE en tant que telle est quasi-absente dans la recherche de solution à ce véritable champ de bataille qui est à sa porte et qui pénètre même sur son territoire au travers de ces épouvantables attentats à Paris, à Toulouse et auparavant à Londres, à Madrid... Sans compter les Etats-Unis eux-mêmes, victimes le 11 septembre 2001, ou la Russie récemment.

Seuls les Etats membres de l'Union, pris isolément, semblent concernés. Et encore de façon très inégale puisque, à ce jour, la France s'est lancée seule dans des opérations militaires contre Daech en Syrie, difficilement suivie par le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Or, depuis le traité de Lisbonne, l'Union européenne dispose d'une base juridique détaillée et solide pour élaborer et mettre en œuvre une vraie politique étrangère et son corollaire, une vraie politique de défense.

Pendant son mandat, Catherine Ashton, première Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères, a constitué le service diplomatique dont elle avait besoin.

Federica Mogherini, qui lui a succédé, semblait disposée à utiliser pleinement les compétences officiellement confiées à l'Union. Mais finalement, ce sont le Conseil des Ministres et le Conseil européen qui se sont saisis eux-mêmes des dossiers et ont passé beaucoup de temps à discuter sans finalement aboutir.

Précédemment (voir supra I), nous avons déploré les retards dans la prise de décision pour protéger nos frontières. Ici, nous regrettons le manque de stratégie commune à nos 28 pays.

Certes, on s'abrite derrière des faits incontestables :

- Historiquement, les grands pays d'Europe n'ont guère eu les mêmes intérêts ni les mêmes points de vue sur les grands problèmes du monde. C'est vrai.
- Sur les 28 Etats membres de l'Union, la plupart sont des pays petits ou moyens qui n'ont jamais prétendu jouer un véritable rôle sur la scène internationale. C'est, en effet, incontestable.
- Aujourd'hui, les nouvelles générations d'Européens qui n'ont connu que la paix ne veulent pas mettre les mains dans des situations de violence et de guerre. On peut les comprendre.

Mais, malheureusement, la quasi inaction de fait de l'Union européenne sur les sources de la menace terroriste contribue à nous affaiblir. Là encore, nous avons besoin d'une Europe plus forte.

B. Sur quels terrains l'Union pourrait-elle intervenir ?

1. **On pense évidemment au terrain militaire.** Mais, en ce domaine, le chemin à parcourir pour rapprocher les points de vue est semé d'obstacles si nombreux qu'il semble irréaliste d'en parler, sauf à se contenter de réunir des coalitions souples, à géométrie variable, comme aujourd'hui.
2. **A tout le moins, on pense à l'élaboration de stratégies communes, voire de politiques communes.** Il y a eu de temps en temps des positions communes au coup par coup, ou des décisions d'envoyer des aides financières, par exemple pour aider les Palestiniens, mais cela relève de l'aide humanitaire plus que d'une stratégie géopolitique. Les efforts pour élaborer une politique de voisinage de l'UE sont allés dans le bon sens. Mais, compte tenu des événements récents, cette politique de voisinage doit être revue.

Ce silence de l'Union européenne est d'autant plus regrettable que l'on voit bien les difficultés pour un seul des pays membres, fut-il expérimenté et aguerri, de peser sur le cours des événements à l'échelle mondiale (cas de la France au Mali ou aujourd'hui envers Daech).

Et aussi, c'est d'autant plus regrettable que, les Etats-Unis manifestant de plus en plus leur désir de ne plus jouer les gendarmes du monde, l'Europe aurait ainsi l'opportunité d'assumer ses responsabilités.

3. **Un troisième terrain d'intervention s'ouvre à l'Union européenne** : celui de défendre des principes, son modèle de société fait de bien-être matériel, mais surtout de valeurs humanistes qui furent affirmées dès le début de la construction européenne dans les années 1945-50. N'oublions pas que le premier texte européen adopté dès 1950 fut la Convention européenne des droits de l'Homme.

Les instances de l'Union européenne ne parlent pas assez fortement de ce socle de valeurs qui fait notre culture, voire notre civilisation, notre identité.

Face au terrorisme actuel, il est d'autant plus important d'insister sur ces valeurs qu'elles sont la cible des terroristes. **Notre soif de liberté, notre attachement à l'égalité homme-femme, notre penchant pour la séparation du politique et du religieux, même si le mot « laïcité » n'est pas adopté par tous les Européens, nos objectifs de vivre ensemble avec nos différences culturelles, tout cela les exaspère.**

Certes, ces valeurs sont très françaises, mais elles sont devenues le **socle commun à toute l'Europe**. Il serait donc normal que celle-ci les défende haut et fort. Il y eut dans le passé l'adoption de textes magnifiques (la CEDH dont je viens de parler, la Charte des droits fondamentaux de l'Union aussi) ; il y eut la jurisprudence des deux Cours européennes (à Strasbourg et à Luxembourg). Il y eut aussi la voix forte de certains grands dirigeants européens, trop nombreux pour être cités ici.

Mais aujourd'hui, les grandes voix ne sont pas très audibles, et l'UE par son image et par sa communication donne à ses citoyens et au monde entier l'impression qu'elle est devenue essentiellement une zone de libre échange économique très matérialiste, et fort peu un modèle de société soucieux de respecter un équilibre entre le bien-être matériel, la protection sociale, et les valeurs spirituelles.

Paradoxalement, la violence des attaques de Daech contre la France, contre l'Europe et contre le modèle de société qu'elles représentent l'une et l'autre, devrait nous inciter à remettre les projecteurs sur tout ce qui fait notre culture, notre civilisation.

Certains s'inquiéteront, craignant que, ce faisant, nous insistions sur notre identité en nous repliant sur nous-mêmes avec orgueil et esprit de fermeture.

A ceux-là, je rappellerai que si l'Europe a connu des périodes de « fermeture », sous la forme par exemple de l'ultranationalisme des années trente, qui fut une régression catastrophique, **elle a suivi en définitive au fil des siècles – je devrais dire des millénaires – un chemin d'ouverture**. Ce sont les grandes découvertes, pas seulement géographiques mais aussi scientifiques, culturelles. Ce sont les philosophes du siècle des Lumières...

C'est cet esprit là, ce sont ces valeurs humanistes là que les Pères fondateurs de la construction européenne après la Seconde guerre mondiale voulaient retrouver.

Et c'est de cela, dans l'Europe de 2015 agressée aujourd'hui par tous les extrémismes qui ne supportent pas cet esprit d'ouverture, c'est de cela dont les responsables européens devraient parler à leurs citoyens, à leur jeunesse et au reste du monde, beaucoup plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent.

Aujourd'hui, le combat que nous devons livrer est d'abord un combat d'idées.

Catherine Lalumière