



Faut-il créer une agence de renseignement européenne ?

Éric Méchoulan

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2019/4 Hiver**, PAGES 125 À 139

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037300065

DOI 10.3917/pe.194.0127

Date de mise en ligne : 09/12/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-4-page-125?!lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

page 125 livres propos



Faut-il créer une agence de renseignement européenne ?

Par **Éric Mechoulan**

Éric Mechoulan, agrégé et docteur en histoire, a été responsable de l'analyse stratégique et des questions de prospective au ministère de l'Intérieur de 2014 à 2018 après avoir occupé d'autres fonctions aux ministères de l'Intérieur et de la Défense. Il est aujourd'hui chargé de mission auprès de la Secrétaire générale des ministères de l'Éducation nationale et de la Recherche.

Après chaque attentat majeur sur le sol européen, des voix s'élèvent pour demander la création d'une agence européenne de renseignement. Pourtant, la coopération entre services de renseignement des États-membres de l'Union européenne fonctionne bien. La création d'une telle agence induirait plus d'inconvénients que d'avantages. En l'état actuel de la construction européenne, la communautarisation du renseignement ne saurait être un gage de protection supplémentaire pour les citoyens européens.

politique étrangère

Après avoir annoncé, lors de son discours de la Sorbonne en septembre 2017, la création d'une Académie européenne du renseignement, le président de la République Emmanuel Macron a inauguré en mars 2019 le Collège européen du renseignement, étape « décisive » dans la construction d'une « culture commune » face à des menaces imprévisibles. Cette nouvelle institution aura pour mission de sensibiliser les décideurs aux enjeux du renseignement, de faciliter le partage des expériences professionnelles et des savoir-faire, et de favoriser une réflexion stratégique *via* des échanges avec des chercheurs et des universitaires extérieurs.

On reste donc bien loin de la création d'une agence européenne de renseignement intérieur. Pourtant les partisans du transfert à l'Union européenne (UE) de compétences encore étatiques la réclament régulièrement, estimant qu'elle représenterait un surcroît de sécurité pour les Européens. L'UE a l'habitude des aventures institutionnelles : elle a créé une monnaie unique sans politique économique commune, un espace de liberté de circulation interne (Schengen) sans contrôle sérieux aux frontières, un mandat d'arrêt européen sans procureur... Chaque attentat majeur sur le sol

européen fait ressurgir le débat sur l'opportunité de créer une agence de sécurité européenne, dans l'idée d'une intégration toujours plus poussée. Cependant, les spécialistes de l'antiterrorisme ont tout fait pour empêcher la création d'une telle agence alors qu'ils n'ont pas entravé la création du nouveau Collège.

On peut se demander si les revendications des « europhiles » sont dictées par le souci de l'efficacité, si les réserves des « eurosceptiques » s'ancrent véritablement dans un souverainisme suranné et si l'Union ne peut représenter une authentique valeur ajoutée opérationnelle pour la sécurité des citoyens européens.

L'appétit européen pour le renseignement de sécurité

L'idée belge et autrichienne¹ de créer une agence de renseignement intérieur date de septembre 2001, au lendemain des attaques de New York et Washington. Il ne s'est d'ailleurs jamais agi que de renseignement intérieur (la « sécurité ») qui doit être distingué du renseignement extérieur (l'« espionnage ») que nul n'a encore songé à communautariser. Cette idée d'agence de sécurité a été reprise en 2013 par la vice-présidente de la Commission européenne et commissaire européenne à la Justice, aux Droits fondamentaux et à la Citoyenneté, Viviane Reding. Plusieurs pays européens étaient alors confrontés à un défi commun, celui des filières djihadistes vers la Syrie. Après les attentats du 13 novembre 2015, le Premier ministre belge Charles Michel a renchéri : « Aujourd'hui, nous avons une difficulté, les échanges d'informations sur le plan européen sont bilatéraux [...] il n'y a pas de renseignement harmonisé sur le plan européen. Si les services de renseignement fonctionnaient sans faille dans l'échange d'informations, il n'y aurait plus jamais aucun attentat dans le monde [...]. Nous devons mettre en place le plus vite possible une agence européenne du renseignement, une CIA européenne². » Au lendemain des attentats de 2016 à Bruxelles, le commissaire pour la Migration, les Affaires intérieures et la Citoyenneté, Dimitris Avramopoulos, a repris cette expression presque mot pour mot. Elle est réapparue sous la plume du Centre européen de stratégie politique, le *think tank* du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker. Dans l'attente de la création hypothétique d'une telle agence, l'ancien Premier ministre belge Guy Verhofstadt, président du groupe libéral au Parlement européen, a demandé à la Commission européenne de légiférer pour rendre obligatoire

1. J. M. Nomikos, « European Union Intelligence Agency: A Necessary Institution for Common Intelligence Policy? », in V. N. Koutrakou, *Contemporary Issues and Debates in EU Policy*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 38-55.

2. RTL, 30 novembre 2015.

l'échange de renseignement anti-terroriste entre les services de sécurité des États membres de l'UE. D'autres responsables politiques – y compris en France – ont fait de la création d'une agence de renseignement européenne un argument électoral³.

Les hérauts du renseignement communautarisé estiment qu'une agence unique permettrait d'abattre tous les obstacles au partage du renseignement. D'abord, elle abolirait la primauté de la diffusion nationale – puisque le devoir des services est d'informer en premier lieu leurs autorités respectives, sauf urgence vitale immédiate. Ensuite, elle réglerait le problème posé par la limitation de la disponibilité opérationnelle des moyens techniques et des ressources humaines dont disposent des États aux politiques d'allocation elles-mêmes différentes. Puis, elle en finirait avec les retards liés au déploiement des instruments de coopération fournis par l'UE, comme le Système d'information Schengen (SIS II)⁴. Enfin, elle ferait voler en éclats les cadres juridiques limitant les capacités de partage du renseignement entre services nationaux. Par-dessus tout, elle tournerait la page de leurs réticences à partager qui, à en croire Charles Michel, expliqueraient le succès des terroristes.

Une analyse partielle et partielle

Quelle que soit la pertinence de ces arguments en faveur d'un meilleur partage du renseignement entre les services nationaux, encore faut-il être sûr que ce sont bien les défaillances de ce partage qui expliquent le succès des terroristes.

Or, l'activité de renseignement se décompose en un plan de recherche, un recueil réalisé grâce à des sources humaines et techniques nationales mais parfois exploitées conjointement par plusieurs services, une phase d'exploitation aboutissant à la production d'une analyse, sa diffusion aux acteurs nationaux qui en ont besoin pour accomplir leurs missions opérationnelles (services de police) ou stratégiques (autorités administratives ou politiques) et un partage avec les partenaires concernés. En d'autres termes, chacune de ces activités peut être prise en défaut, permettant à des terroristes de réussir un attentat. Pour dire les choses plus simplement, accuser les services de ne pas partager leur renseignement quitte à mettre en péril les citoyens européens consiste à postuler que ces services

3. Voir sur : <www.benoithamon2017.fr>. Certains universitaires ont aussi plaidé pour une agence de renseignement européenne, sans disposer de source sérieuse sur le sujet, cf. C. Ioannou, « Is A European Union Central Intelligence Agency Needed ? », RIEAS, Paper n° 161, 2013.

4. R. J. Aldrich, « Transatlantic Intelligence and Security Cooperation », *International Affairs*, vol. 80, n° 4, 2004, p. 738-739.

disposent de toutes les données sur toutes les cibles possibles et que leurs analyses sont parfaites en tout temps – ce qui est évidemment absurde.

Tout le renseignement ne relève pas de l'antiterrorisme De plus, tout le renseignement ne relève pas de l'antiterrorisme. Si les services de sécurité ne partagent pas tout en matière de contre-espionnage – ne serait-ce qu'en raison de l'espionnage mutuel auquel se livrent les États en Europe même – qui peut prouver qu'ils ne partagent pas tout en matière de terrorisme⁵ ?

L'agence européenne de renseignement est donc un remède pour un mal qui n'existe peut-être pas.

Des enjeux politiques

D'après l'article 4.2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ». Or, toutes les institutions de l'UE se livrent une farouche concurrence pour contourner cet article.

Seul le Service européen d'action extérieure peut disposer de renseignement mais non en recueillir, puisqu'il abrite le Centre d'analyse du renseignement de l'UE (IntCen), structure de synthèse des contributions nationales de renseignement au profit de tous les décideurs de l'UE⁶. Pensé à l'origine comme un réceptacle du renseignement extérieur, il est devenu destinataire des évaluations de sécurité intérieure que les États souhaitent partager, faute d'autre enceinte sécurisée au sein de l'UE. D'ailleurs, la *Stratégie européenne de sécurité* approuvée par le Conseil européen du 12 décembre 2003 n'en demande pas davantage : « Une évaluation commune de la menace constitue la meilleure base d'une action commune. Cela implique de mieux partager le renseignement entre les États membres et avec les partenaires. » L'évaluation est commune, mais le partage relève des États. L'IntCen n'en tente pas moins d'utiliser le réseau des représentations diplomatiques de l'UE pour recueillir lui-même du renseignement...

Le Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme – haut fonctionnaire du Conseil de l'UE qui a pour fonction d'assurer le suivi de tous

5. Si les partisans d'une agence européenne disposaient des connaissances élémentaires sur le sujet, ils auraient d'ailleurs demandé la création d'un FBI européen, c'est-à-dire une agence de sécurité intérieure, et non d'une CIA, une agence d'espionnage extérieur...

6. Le centre, mêlant experts nationaux détachés des services de sécurité et de renseignement et fonctionnaires européens, comptait environ cent personnes au début de la décennie. « N°21. Au coeur de l'IntCen (ex SitCen) », Bruxelles 2 Pro, 15 février 2015, disponible sur : <<https://club.bruxelles2.eu>>.

les instruments dont l'Union dispose – a longtemps entretenu des relations très tendues avec les services de sécurité qui discernaient dans ses propositions la volonté de les coordonner.

À la Commission européenne – qui ne dispose ni de compétences juridiques, ni de moyens techniques, ni de ressources humaines lui permettant de se livrer à des activités de renseignement –, d'aucuns brandissent les fonctions étendues de la Direction de la sécurité ou encore les missions de protection de l'aviation civile ou de gestion de crise, pour légitimer la création d'une activité de renseignement. De son côté, le commissaire à la Sécurité, chargé de la lutte contre le terrorisme et le crime, Julian King, ne s'est jamais prononcé en ce sens, respectant le choix des coopérations entre États, à l'opposé de son collègue grec.

EUROPOL, l'agence de police judiciaire européenne, jouit d'une convention fondatrice qui entretient volontairement le flou sur son droit à recueillir et exploiter du renseignement de sécurité, c'est-à-dire des données qui ne sont liées à aucune des procédures judiciaires qu'elle est censée accompagner au profit des polices nationales. La Commission européenne – comme le Parlement européen d'ailleurs – s'efforce de pousser à la lente transformation d'EUROPOL en une agence de sécurité européenne. De manière générale, le Parlement demeure la caisse de résonance de l'idéologie « anti-renseignement », portant régulièrement des jugements sur le fonctionnement des services nationaux sans la moindre considération pour les réalités juridiques et opérationnelles de leurs activités.

Des États hésitant entre discrétion et argumentation

Face à l'offensive de l'UE pour se doter de compétences en matière de renseignement, les États s'efforcent d'esquiver les coups en évitant d'en dire trop pour protéger des institutions qui font du secret le gage de leur efficacité. En réalité, le renseignement européen existe bel et bien, fonctionne de manière satisfaisante et voit dans l'agence européenne plus de risques que d'avantages.

L'organisation de la coopération

Les États n'ont pas attendu les traités pour organiser l'échange de leurs renseignements. Les directeurs des principaux services de sécurité européens ont formalisé leur coopération dès 1968 au sein d'une association sans personnalité juridique qui nourrit depuis lors nombre de fantasmes : le Club de Berne. Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le Conseil de l'UE a officiellement demandé aux États membres d'accroître leur coopération anti-terroriste. Celle-ci existait donc depuis plus de trente ans mais les services du Club ont

choisi de l'institutionnaliser et de la rendre visible en créant le Groupe anti-terrorisme (GAT). Depuis lors, le GAT rassemble les services anti-terroristes de tous les pays de l'UE ainsi que ceux de la Norvège et de la Suisse⁷. En d'autres termes, l'Europe dispose déjà de deux enceintes thématiques de coopération en matière de renseignement de sécurité : l'une dédiée à l'anti-terrorisme et l'autre... à tout le reste. Non seulement le renseignement européen existe-t-il donc, mais plutôt deux fois qu'une ! Il est stupéfiant de constater que les débats sur le sujet d'une agence de sécurité européenne n'en font pratiquement jamais mention, alors même que leur existence n'est pas secrète.

Si les statuts, les instruments et les travaux de ces deux enceintes sont couverts par le secret, les publications de l'UE elle-même font apparaître d'une part que le GAT dispose d'une plate-forme de partage du renseignement performante, et d'autre part qu'il associe à ses réunions tant EUROPOL que l'IntCen, et partage avec eux certaines de ses productions⁸. Accessoirement, les services de sécurité dotés d'une compétence judiciaire – à peu près la moitié d'entre eux – transmettent à EUROPOL les données utiles à la mission de police de cette agence. En d'autres termes, l'UE dispose d'un prestataire de service en matière de renseignement anti-terroriste. Mais il ne lui appartient pas.

L'Union européenne face à la réalité

Si l'accusation d'absence de coopération entre services de sécurité est infondée, l'argument selon lequel une agence européenne de renseignement ferait mieux que le Club de Berne et le GAT est *a priori* invérifiable. Certains éléments peuvent cependant nous aider à former notre jugement.

En effet, l'efficacité du GAT a été discrètement reconnue par l'UE elle-même lors de l'intervention ès qualités de ses représentants devant plusieurs comités des représentants permanents (Coreper) depuis 2005. Le communiqué des ministres de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) du 22 mars 2016 salue même l'amélioration permanente des réseaux de communication et des instruments de l'échange au sein du GAT grâce à un groupe de travail d'experts techniques spécialisé, preuve que les ministres européens n'hésitent pas à faire savoir à quel point les instruments d'échange sont développés entre les services. Même le Comité spécial sur le terrorisme du Parlement européen a dû reconnaître en 2018 l'existence d'une coopération entre les États membres après avoir passé des années à la nier.

7. A. Rettman, « EU Commission Keen to Set Up New Counter-Terrorism Office », *EU Observer*, 31 mars 2011, disponible sur : <<https://euobserver.com>>.

8. En particulier celui du 16 avril 2015, devant le Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI), notamment les 9 juillet et 3 décembre 2015, puis le 25 janvier 2016, et le Conseil extraordinaire JAI du 18 novembre 2015.

Si l'on prend en compte le cycle du renseignement et le degré réel de coopération entre États européens, les accusations de rétention d'informations perdent de leur vigueur. Dans le cas des attentats du 13 novembre 2015 à Paris et du 22 mars 2016 à Bruxelles, dire que la faute incombe à une absence de coopération entre les services est infondé. Les services de renseignement des différents pays européens disposaient des moyens d'échanger ce qu'ils savaient. Reste ce qu'ils ignoraient. Dans la mesure où ces attentats avaient été préparés dans la zone syro-irakienne, donc loin des pays cibles et hors de portée des services de sécurité européens, aucune agence européenne n'aurait mieux prévenu les attentats que les services nationaux.

Aucune agence européenne n'aurait mieux prévenu les attentats que les services nationaux

On peut attendre du Collège européen de renseignement qu'il fasse œuvre de pédagogie auprès des cadres de l'UE. Mais la meilleure volonté du monde ne pourra rien contre la puissance de l'idéologie.

Les écueils d'une agence de renseignement communautaire

Alors que les partisans d'une agence européenne la conçoivent comme la solution aux problèmes qu'ils ont imaginés, ses opposants n'y voient qu'une source de dysfonctionnements. D'abord, ils font remarquer qu'elle relèverait d'un super-État européen chargé de s'immiscer dans le fonctionnement des administrations nationales et exigerait une révision impensable des traités, comme l'a rappelé l'ancien directeur de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) Bernard Squarcini⁹.

Les meilleurs connaisseurs du sujet, comme le député européen Arnaud Danjean, expliquent ensuite que les services de sécurité privilégient le renseignement bilatéral¹⁰. La raison en est simple : tout le renseignement ne concerne ni n'intéresse tout le monde et le secret est d'autant mieux protégé qu'il est partagé par un nombre limité d'acteurs.

Enfin, certains osent rappeler, comme Bernard Cazeneuve quand il était ministre de l'Intérieur, que « ni l'Union européenne, ni ses agences, ne seraient concrètement en mesure de s'astreindre aux nombreuses et très spécifiques contraintes atypiques régissant la réalité quotidienne

9. A. Izambard, « Pour Squarcini : "une agence européenne du renseignement est impossible" », *Challenges*, 24 mars 2016.

10. J. Quatremer, « Arnaud Danjean : "Une agence européenne n'est ni réaliste ni souhaitable" », *Libération*, 25 novembre 2015, disponible sur : <www.liberation.fr>.

des services de renseignement : règle du tiers service¹¹, protection des sources, maîtrise de la stratégie d'un service à l'égard d'un partenaire, y compris non européen, primauté de l'autorité du ministre de tutelle sur ses services de renseignement, propriété du renseignement, hétérogénéité des cadres légaux qui témoigne de traditions nationales particulières, exigences d'habilitation... D'un intérêt communautaire partagé, le renseignement – notamment antiterroriste – doit être évidemment mais intelligemment mutualisé. Cependant, dédié à la protection des intérêts fondamentaux de chaque État, il ne peut être géré au niveau communautaire¹². Le ministre pensait-il aux liens privilégiés des Britanniques et des Néerlandais avec les Américains, ou de certains pays de l'Est européen avec les Russes ? Thomas de Maizière, ministre allemand de l'Intérieur a répondu au commissaire Avramopoulos : « Nous ne devrions pas gaspiller notre énergie sur une agence européenne de renseignement. [...] Nous devrions plutôt nous concentrer sur l'amélioration de l'échange d'informations entre des institutions déjà existantes. C'est là qu'on peut avoir un vrai gain en termes sécuritaires¹³. »

D'autres questions méritent encore d'être posées. Pour unifier au niveau européen l'intégralité du cycle du renseignement, une telle agence exigerait d'abord la fusion et l'absorption par l'UE des services nationaux chargés du recueil technique et humain du renseignement alors qu'ils se sont justement organisés hors de l'Union pour échapper à sa bureaucratie et se protéger de sa culture de la transparence. Mais imagine-t-on un terroriste s'appêtant à commettre un attentat en France filé par un agent suédois, écouté par un agent portugais, transmettant leurs données à un analyste slovène dont le chef estonien déciderait dans un bureau bruxellois de l'action à mener ou non à Clermont-Ferrand ? Quels États européens seraient prêts – à l'exception peut-être de la Belgique et de l'Autriche – à renoncer à leurs sources sur le terrain et à être moins bien informés qu'une administration de l'UE chargée de leur sécurité ? Les citoyens français, suédois, portugais, slovènes, estoniens... souhaitent-ils être protégés ainsi ? On peut en douter.

À l'inverse, si une telle agence s'ajoutait aux services existants, quel serait son rôle ? Sur le fond, ne traiterai-elle que d'anti-terrorisme ou bien étendrait-elle sa responsabilité à des sujets comme le contre-espionnage

11. C'est-à-dire que le renseignement appartient à celui qui le fournit et son destinataire n'a pas le droit de le transmettre sans accord de l'auteur.

12. « Vers une agence européenne du renseignement », Sénat, réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le JO du 28 juillet 2016, p. 3363, consultable sur : <www.senat.fr>

13. « Attentats de Paris : Bruxelles propose une agence européenne du renseignement », *Le Point*, 20 novembre 2015.

et la lutte contre la prolifération qui impliquent l'action d'États et non seulement d'individus hostiles ? La question est délicate. Jean-Claude Juncker est allé jusqu'à souhaiter publiquement la création d'une agence de contre-espionnage européenne pour protéger les institutions de l'UE après les révélations selon lesquelles le service de renseignement allemand aurait espionné les dirigeants de l'Union pour le compte de la CIA. Cette déclaration constitue un camouflet infligé aux directions de la sécurité de la Commission et du Conseil. En outre, elle ne permet pas de comprendre si le président de la Commission songeait à la même agence que celle évoquée par le commissaire Avramopoulos¹⁴.

Sur la forme, l'agence travaillerait-elle sur le fondement du renseignement opérationnel fourni par les services nationaux – mais ne sachant rien de plus qu'eux, que pourrait-elle faire de plus – ou d'autres missions lui seraient-elles confiées ? La première serait évidemment la coordination des services nationaux, ce qui instituerait un étage bureaucratique supplémentaire. À la fin 2017, lors d'une session spéciale de la Commission de contrôle du renseignement du Bundestag, les présidents respectifs des services de sécurité et de renseignement allemands, Hans-Georg Maaßen et Bruno Kahl se sont fait l'écho du ministre Thomas de Maizière : la création d'une agence de renseignement européenne « créerait des structures bureaucratiques supplémentaires, tant au niveau européen qu'au niveau national [qui] amoindrieraient considérablement notre efficacité »¹⁵.

Un étage bureaucratique supplémentaire ?

Une deuxième mission pourrait être la centralisation des données de renseignement, c'est-à-dire l'abolition du partage volontaire au profit d'un partage imposé des données de renseignement opérationnel nominatives détenues par les services. La création d'un tel fichier d'individus ne relevant d'aucune procédure judiciaire, et sa gestion par des fonctionnaires étrangers, n'iraient-elles pas à l'encontre de la protection des libertés fondamentales ? Et qu'en serait-il des échanges de renseignement avec des pays tiers, fonction essentielle et particulièrement sensible de l'activité des services nationaux ? Alors que l'UE n'a pas aujourd'hui le droit d'avoir accès à des données nominatives de citoyens européens qui ne relèvent pas de l'action de la police judiciaire, envisagerait-on, demain, de permettre à l'Union d'échanger ces mêmes données hors de ses frontières ?

14. D. J. Galbreath, « Explainer: Does the EU Need Its Own Intelligence Agency? », *The Conversation*, 6 mai 2015.

15. J. Fitsanakis, « German Spy Officials Dismiss Calls To Create European Intelligence Agency », *IntelNews*, 6 octobre 2017, disponible sur : <<https://intelnews.org>>.

Toutes ces propositions ne semblent pas vraiment traduire les valeurs dont l'Europe se fait le champion mondial. Dans tous les cas, les règles de base du renseignement évoquées par Bernard Cazeneuve voleraient en éclats. Et la liberté des Européens n'y gagnerait pas.

Les services savent qu'une telle agence signifierait leur subordination définitive à l'Union, alors que leur coopération et leurs échanges de renseignement librement consentis s'inscrivent dans le processus général de la construction européenne. Les fonctionnaires européens le savent bien, qui s'affrontent précisément pour être ceux qui disposeraient d'un tel mandat si d'aventure l'agence était créée.

Une vraie valeur ajoutée européenne

L'UE peut néanmoins apporter une valeur ajoutée en termes de renseignement de sécurité : elle peut d'une part améliorer les instruments à la disposition des services de sécurité nationaux et d'autre part contribuer à créer le cadre normatif optimal pour assurer la sécurité des citoyens européens.

L'amélioration des instruments existants

Alors que l'UE accuse les services de ne pas coopérer convenablement quitte à mettre en péril la sécurité des citoyens, elle a fait elle-même le choix de privilégier la protection des libertés plutôt que la sécurité.

Le cas est flagrant avec l'adoption, le 21 avril 2016, de la directive *Passenger Name Record* (PNR) qui autorise l'utilisation des données de réservation des passagers fournies par les compagnies aériennes, notamment à des fins de lutte contre le terrorisme. Loin d'instaurer un PNR européen, la directive requiert que chaque État membre mette en place son propre système national et une Unité Information Passager qui assurera les échanges avec ses homologues. Elle ne prévoit pas la collecte des données API (*Advance Passenger Information* : données d'enregistrement et d'embarquement) recueillies par les compagnies aériennes au moment de l'enregistrement et de l'embarquement du passager, alors que les données PNR le sont dès la réservation du vol. Quant aux conditions et à la durée d'accès aux données conservées, elles restent très en deçà des besoins exprimés par les services de sécurité. Enfin, la directive PNR ne s'applique pas aux vols intra-européens.

Autre exemple : le Système d'entrée-sortie (SES) permettant d'enregistrer le franchissement des frontières extérieures de l'UE par les ressortissants de pays tiers a été pensé pour les courts séjours dans l'Union

mais non les longs. Et surtout il n'est pas applicable aux ressortissants européens eux-mêmes, ce qui est pour le moins surprenant quand on sait que 5 à 6 000 ressortissants européens sont partis mener le djihad en zone syro-irakienne.

Pour localiser tous les individus représentant une menace, le SIS II est un instrument indispensable qui permet aux services de sécurité de suivre leurs objectifs à travers tout l'espace Schengen. Cependant, les dernières avancées biométriques sont loin d'être intégrées au système et tous les États n'ont pas les moyens de tenir le rythme des évolutions techniques possibles, ce qui offre à l'UE des occasions d'apporter une aide précieuse. Mais elle n'est pas fournie – en tout cas pas sous une forme satisfaisant les besoins spécifiques des services de renseignement. Les objectifs du Fonds européen pour la sécurité intérieure en témoignent. Le FSI a pour finalité de contribuer à la prévention du crime, la lutte contre la grande criminalité transfrontalière organisée, le renforcement de la coordination et la coopération entre les autorités d'application de la loi et d'autres autorités nationales des États membres, y compris avec EUROPOL ou d'autres organes pertinents de l'UE, et avec les pays tiers concernés et les organisations internationales¹⁶. Les « autres autorités nationales » des États membres pourraient être les services de sécurité, mais la présence d'EUROPOL dans la boucle leur interdit les échanges sécurisés qu'ils souhaiteraient. L'UE est donc loin d'être inactive, mais en gardant toujours à l'esprit son objectif de renforcer EUROPOL au détriment des services de sécurité nationaux.

Certes, en rendant systématique le contrôle aux frontières extérieures des ressortissants européens et des bénéficiaires de la libre circulation à l'intérieur de l'Union et le croisement des bases de données d'Interpol sur les documents de voyages perdus ou volés, du SIS II et des bases de données nationales, le Conseil a fait un réel pas en avant en matière de sécurité. Mais il a fallu attendre pour cela une décision de mars 2017 ! Cette liste peut être étendue à d'autres instruments. Par exemple, la base Eurodac, enregistrant les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile et immigrés illégaux, n'est pas accessible aux services de renseignement et de sécurité car elle n'a pas été conçue pour lutter contre le terrorisme. Pourtant, les attentats du 13 novembre 2015 ont mis en évidence la double utilisation des flux migratoires et de faux documents par les djihadistes. Quant à l'articulation entre la lutte contre les trafics d'armes menée par EUROPOL et la lutte contre le terrorisme menée par les services nationaux, elle a pris beaucoup de retard.

16. Cf. règlement (UE) N° 513/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, § 15.

La création d'instruments favorables aux États

L'UE a également préféré privilégier ses institutions plutôt que l'efficacité opérationnelle et le mélange entre renseignement de sécurité et police judiciaire, bien peu respectueux des libertés fondamentales.

Elle permet par exemple à EUROPOL d'accéder à toutes les données du SIS II, c'est-à-dire à des renseignements nominatifs ne relevant pas tous du domaine de la police judiciaire. Si les terroristes entrent automatiquement dans la catégorie des personnes susceptibles de faire l'objet de poursuites, il n'en est pas de même des espions et des agents au service de programmes de prolifération étrangers, au sujet desquels les services préféreraient entretenir le secret. Ils ne peuvent donc les inscrire dans cette base, au risque de perdre leur trace.

Il en est de même avec le *Terrorist Finance Tracking Program* (TFTP) européen. Dans le cadre de l'accord UE-États-Unis¹⁷ sur la communication des données interbancaires, l'Union a confié la responsabilité du contrôle et du transfert des demandes de données financières à EUROPOL plutôt qu'aux États, faisant de cette agence un intermédiaire automatiquement informé des besoins en renseignement des services, ce que la confidentialité de certaines investigations ne peut permettre.

En revanche, il faut mettre au crédit de l'UE la proposition de règlement ePrivacy, publiée par la Commission européenne en janvier 2017, qui impose aux opérateurs OTTS (*Over-the-Top services* comme Telegram, WhatsApp, etc.) établis en dehors de l'Union de désigner un représentant dans un État membre qui devra répondre en cas de demande d'interception de communication, ce à quoi ils échappaient jusqu'alors contrairement aux opérateurs de téléphonie et aux fournisseurs d'accès à l'Internet.

De manière générale, la Commission européenne tient à préserver sa maîtrise du cadre normatif technologique et assume ses responsabilités en matière d'interopérabilité des systèmes d'information existants et futurs.

La gestion des questions de renseignement reflète les rapports de force entre des institutions dont l'intérêt n'est pas de favoriser l'efficacité des services nationaux. L'argument selon lequel l'UE défend la liberté des

17. Accord sur l'extraction et le transfert de messages financiers de l'Union européenne vers les États-Unis via la société SWIFT pour les besoins du Terrorist Finance Tracking Program du Trésor américain.

citoyens contre le « tout sécuritaire » prôné par les services nationaux n'est guère recevable quand on mesure à quel point elle mélange elle-même, lorsque c'est son intérêt, renseignement de sécurité et données judiciaires, mettant ainsi entre les mains de policiers des informations sur des individus n'ayant commis aucun crime, aucun délit et parfois n'en étant pas même soupçonnés.

De leur côté, les services nationaux – qui ont déjà construit le renseignement européen – luttent pour ralentir l'évolution vers une communautarisation toujours plus poussée. Le discours sur les défaillances du partage du renseignement sert les partisans d'une agence européenne de renseignement, tandis que les services nationaux – n'ayant guère accès aux médias et ne le souhaitant d'ailleurs pas – n'ont que leurs ministres de tutelle pour les défendre. Le Conseil de l'UE où ces ministres siègent, semble souvent tétanisé. Certains ministres « europhiles » craignent de passer pour « eurosceptiques » s'ils mettent en cause les choix de la Commission ou du Parlement européen.

Le renseignement anti-terroriste multilatéral et mutualisé est déjà une réalité grâce à des instruments de partage discrets et efficaces. Une agence européenne de renseignement créerait plus de problèmes qu'elle n'en réglerait. Des calculs politiques bien éloignés de la promotion du bien commun président à la promotion de cette agence qui dupliquerait et bureaucratiserait les enceintes existantes.

Les opposants à l'« européisation » du renseignement ne doivent pas être considérés comme des idéologues souverainistes ou « eurosceptiques ». Ils prennent simplement en compte les réalités institutionnelles et l'efficacité opérationnelle. En matière de renseignement, mieux vaut ne pas voler vers l'Europe compliquée avec des idées trop simples.



Mots clés

Renseignement
Sécurité intérieure
Lutte contre le terrorisme
Union européenne