



ÉCOLE DE GUERRE

LA COOPERATION ENTRE UNITÉS D'INTERVENTION EUROPÉENNES : ENJEUX, PERSPECTIVES ET RÔLE DES FORCES ARMÉES

Par le commandant Manuel GEA

Officier stagiaire de la promotion Gallois, 24^{ème} promotion de l'École de guerre. Issu de l'école des officiers de la gendarmerie nationale, le commandant Manuel GEA a servi à la direction générale puis au groupe d'intervention de la gendarmerie nationale où il était responsable des relations internationales, avant de rejoindre la 24^{ème} promotion de l'École de guerre (2016-2017)

L'évolution de la menace et de la cinétique des attaques terroristes a entraîné une réorganisation en profondeur des unités d'intervention européennes. Les dispositifs de coopération ont favorisé une approche commune en matière de doctrine et une émulation profitable. Néanmoins, sur le plan opérationnel, les délais d'intervention et les nouveaux modes opératoires terroristes réduisent la perspective d'un appui inter-européen lors d'une opération non planifiée. En matière d'emploi des forces armées dans les actions de contre-terrorisme, l'approche européenne reste globalement homogène.

Les fondements juridiques

La décision¹ 617 JAI du 23 juin 2008 vise à améliorer la coopération entre les unités spéciales d'intervention (USI) des États membres dans les situations de crise constituant une menace directe et grave. Elle consiste en l'offre d'assistance et en l'organisation d'opérations sur le territoire de l'État membre (EM) demandeur. Les aspects pratiques font l'objet d'un accord direct entre les États demandeurs et requis.

L'autorité compétente, généralement le ministère de l'Intérieur, traite la requête. Cette dernière peut être acceptée, refusée ou modifiée suivant les capacités disponibles. L'appui peut se traduire par la mise à disposition de matériel, l'offre de compétences spécifiques ou l'organisation d'opérations sur le territoire du demandeur.

L'USI étrangère agit sous la responsabilité, l'autorité et la direction de l'État requérant. Si les opérations relèvent de la juridiction du demandeur, les agents de l'EM requis opèrent dans les limites de leurs pouvoirs en vertu du droit national. En matière d'usage des armes, la législation du pays de déroulement de l'opération s'applique, il est donc nécessaire d'en rappeler les règles aux participants avant tout engagement. Enfin, la décision 617 JAI, doit faire l'objet d'une transposition dans le corpus juridique des États membres.

¹ - Décision du conseil dans son format Justice Affaires Intérieures.

Le réseau Atlas

Pour faire vivre cette coopération, les USI organisent des formations et des exercices communs, financés dans le cadre du programme Internal Security Fund-Police (ISF)², qui dépend de la Commission européenne (CE). Ce réseau comprend 37 USI, il est composé d'un comité de direction (management board), qui se réunit deux fois par an, de 5 forums et de trois groupes comprenant chacun des sous-groupes spécialisés dans des domaines techniques ou tactiques³. Les commandants d'unités se rencontrent à l'occasion d'un forum bi-annuel. Les décisions majeures en matière d'orientations stratégiques ou le lancement de nouvelles activités y sont adoptées sous la forme d'un vote, chaque unité disposant d'une voix.

Atlas a pour objet de faire converger les modes opératoires⁴ et de renforcer les capacités de ses membres par l'échange de savoir-faire. Les USI peuvent solliciter leur participation aux différents groupes suivant leurs besoins, elles doivent pour cela recevoir l'approbation des autres participants. Les activités sont organisées dans la limite du budget alloué par la Commission européenne (CE) à Atlas, estimé à 1 millions d'euros par an⁵. Il représente donc une part très limitée du budget ISF-Police. Ce choix peut s'avérer difficile à comprendre lorsqu'on connaît l'effet psychologique et économique des attentats⁶. Le rôle de la présidence tournante d'Atlas, actuellement assurée par l'Autriche et son USI EKO-COBRA, est fondamental dans les négociations avec la CE en matière budgétaire et d'orientation des travaux.

Dans chaque groupe, des ateliers et des entraînements sont organisés. A titre d'exemple, un exercice d'ampleur simulant des prises d'otages simultanées dans différents EM a été organisé en 2013 suivant un scénario d'appui transfrontalier. Le GIGN avait alors apporté son concours au DSU⁷ belge dans le cadre d'une attaque dans un Thalys. Un exercice similaire est en cours de planification afin de permettre aux unités-partenaires de travailler leurs capacités de réaction, d'entraide et de réponse coordonnée dans des délais contraints.

Au plan technique, le développement et l'acquisition d'équipements partageables et stockés dans divers lieux identifiés ont également été étudiés, notamment pour les outils rares et coûteux que certaines unités ne pourraient obtenir autrement. Cette option est actuellement envisagée pour des moyens spécifiques d'effraction sur les vecteurs de transport dont les matériaux de construction évoluent sans cesse.

Néanmoins, le principal écueil d'Atlas résulte du fait que son fonctionnement est adossé aux USI les plus importantes pour le pilotage de groupes, les entraînements ou le partage de savoir-faire. Il s'agit des unités disposant de structures opérationnelle et de soutien intégrées, dotées de moyens propres de projection, et capables de travailler en autonomie sur l'ensemble des volets d'une opération de contre-terrorisme (observation-recherche, moyens-spéciaux, intervention). Leur légitimité provient également de leur expérience opérationnelle et de l'aura qui en résulte. Il s'agit la plupart du temps des USI « historiques » d'Europe occidentale, créées après les Jeux Olympiques de Munich de 1972 (DSU, GSG9⁸, GIGN). Or, en raison de

² - Doté d'1 milliards d'euros pour la période 2014-2020, ses objectifs sont la lutte contre la criminalité et le terrorisme, ainsi que la gestion des crises et des risques. Le second volet de l'ISF s'intitule ISF Borders and Visa, dont le budget estimatif est de 2,8 milliards d'euros pour 2014-2020 (site de l'Union européenne).

³ - Forums commandement, effraction, négociation, tir longue distance, médic ; groupes transport, naval, bâtiments.

⁴ - Un manuel opérationnel a récemment été élaboré.

⁵ - Le budget Atlas a oscillé entre 400000€ et 1800000€ de 2005 à nos jours. Ces deux dernières années le montant a été d'un million d'euros.

⁶ - - 10% de touristes en 2016 sur l'ensemble de l'Hexagone pour un manque à gagner estimé à 1 milliard d'euros.

⁷ - Direction Special Units.

⁸ - Grenzschutzgruppe 9 – protection des frontières groupe 9.

la prégnance de la menace terroriste, elles enregistrent une importante charge missionnelle, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs frontières. Ainsi, les fondateurs d'Atlas éprouvent des difficultés à dynamiser le réseau alors que les membres moins impliqués se rangent systématiquement derrière leurs propositions. Elles ont encore un certain chemin à parcourir du point de vue capacitaire, ainsi que pour atteindre une taille critique leur permettant d'être au niveau de leurs homologues. La solution pourrait consister en la création d'un centre européen de contre-terrorisme sur le budget ISF-Police, avec des instructeurs de l'ensemble des USI européennes, auquel elles seraient abonnées. Parallèlement, la mise sur pied d'un service proposant l'acquisition de matériels de contre-terrorisme permettrait de constituer un socle capacitaire fondamental. Néanmoins, cet objectif est lointain. En effet, il faut garder à l'esprit que le terrorisme est actuellement un problème pour les démocraties occidentales, ce n'est pas un enjeu majeur pour les pays d'Europe centrale et orientale, ce qui peut expliquer leur engagement limité. Pour ces États, la véritable menace se situe plus à l'est.

Le choc Charlie Hebdo : une réelle émulation

Les attaques terroristes en France au mois de janvier 2015, avec les interventions du RAID, du GIGN et de la BRI, ont été le véritable déclencheur d'une prise de conscience des USI européennes : l'heure était venue de repenser leur organisation et leur fonctionnement face à la nouvelle stratégie terroriste.

En effet, les attentats terroristes perpétrés par l'État islamique (EI) et Al-Qaïda se caractérisent par leur approche multipoints ou par la conduite du solo jihad⁹. Les assaillants refusent désormais de négocier et veulent mourir en martyrs en emportant avec eux un maximum de membres des forces de l'ordre. Cette cinétique impose un nouveau tempo aux USI, avec des délais de réaction extrêmement courts¹⁰. Les attaques-éclair produisent des crises limitées dans le temps, l'appui d'une unité d'intervention par celle d'un pays limitrophe est par conséquent plus difficile à mettre en œuvre. En revanche, pour des actions planifiées, cette collaboration a montré son efficacité, comme l'a rappelé le Premier ministre belge lors des opérations de Verviers, en janvier 2015, où le DSU avait reçu l'appui du GIGN pour démanteler une cellule de l'EI. Verviers reste l'un des très rares exemples de coopération opérationnelle en matière de contre-terrorisme au sein de l'UE. Cette complémentarité a été possible parce que les unités en présence connaissent leurs capacités respectives et ont une totale confiance dans leur interopérabilité car elles organisent régulièrement des entraînements conjoints, notamment dans le cadre d'Atlas. C'est d'ailleurs essentiellement à ce titre que l'unité belge avait sollicité le GIGN.

Avec une célérité notable, plusieurs d'entre-elles ont revu en profondeur leurs modes opératoires. Elles ont mis sur pied des équipes réduites, des groupes tactiques, dotées d'un large éventail de capacités et en mesure de se projeter dans des délais très contraints¹¹. Les USI ont aussi repensé leur maillage territorial par la création d'antennes et elles ont raccourci les délais d'intervention pour gagner la « guerre du temps ». Parmi les précurseurs, le détachement spécial d'intervention (DSI) des Pays-Bas peut être cité en exemple. Il correspond à un commandement des opérations spéciales (COS) du ministère de l'Intérieur

⁹ - Individu agissant seul avec des moyens *low cost, low tech*, pour reprendre les termes du général Hubert BONNEAU, commandant le GIGN.

¹⁰ - *Source* : colonel Sébastien Forja, chercheur associé auprès du centre de géopolitique d'HEC, maître de conférence à l'ESCP.

¹¹ - En maintenant parfois des patrouilles permanentes.

regroupant les USI de la police, mais aussi de la maréchaussée et des forces armées. Le DSU, le GIS¹² et le GIGN ont également suivi cette nouvelle doctrine, en créant des antennes régionales ou en se délocalisant.

Quel rôle pour les forces armées face à ce mode opératoire : en cas d'attaque qui intervient compte tenu de l'impératif d'immédiateté ?

Dès 1995, avec le lancement du plan *Vigipirate*, la France a inscrit dans la durée le déploiement de l'armée sur le territoire national. Aucun pays européen ne l'a expérimenté à une telle échelle. En effet, durement frappées par le terrorisme islamiste en 2004 et 2005¹³, l'Espagne et la Grande-Bretagne ne sont pas allées jusqu'à mettre l'armée en première ligne, lui préférant un rôle de soutien ponctuel aux forces de police et de secours. En dépit du nombre très important de victimes¹⁴, cette présence a été limitée dans le temps, allant de quelques jours à quelques semaines.

En Espagne, il existe cinq niveaux d'alerte anti-terroriste, les forces armées ne sont déployées que lorsque le dernier est décrété. Le niveau 4 renforcé est actuellement en vigueur. L'une des conséquences des attentats de 2004, a été l'adoption d'un plan coopération entre l'armée et les forces de sécurité intérieure destiné aux situations exceptionnelles. Il délègue aux forces armées la surveillance de lieux stratégiques, le dispositif peut être désactivé ou réactivé à la demande. De plus, il confère aux soldats la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique¹⁵ (PDAP) lorsqu'ils prennent part à des missions de sécurité intérieure. Ils bénéficient ainsi d'une couverture juridique lors de contrôles d'identité ou de fouilles. En cas d'intervention des unités spéciales de la police ou de la garde civile, les forces armées peuvent leur apporter un soutien logistique.

Malgré une certaine réticence liée à leur histoire, les autorités britanniques ont été contraintes, lors des Jeux Olympiques de Londres en 2014, de déployer d'importants contingents de soldats pour pallier la défection de l'entreprise de sécurité privée chargée des enceintes sportives. Néanmoins, les 13500 militaires qui patrouillaient aux abords des stades et filtraient les entrées n'étaient pas armés. Le plan *Temperer*, version britannique de *Sentinelle* élaborée après les attentats de *Charlie Hebdo*, rompt avec cette tradition. Il prévoit, en cas d'attaques multiples, l'emploi massif de troupes sur le territoire national en soutien aux forces de l'ordre avec le souhait exprimé de ne pas tomber dans le « piège français », c'est à dire de l'inscrire dans la durée. Publiée après les attentats de Paris du 13 novembre 2015, la *National Strategy Review* entérine un déploiement pouvant atteindre 10000 soldats pour assister les opérations de police en cas d'agression terroriste majeure.

En Italie, les militaires en service employés en renfort des missions de sécurité dites *Strade Sicure*, prennent la qualité d'agent de sécurité publique¹⁶. A ce titre, ils ont l'autorisation de procéder à des vérifications d'identité et de fouiller des individus suspects, leurs véhicules ou leurs bagages pour rechercher des armes, des explosifs ou des munitions. Ils peuvent intervenir dans le cadre de la légitime défense mais aussi « pour faire face à une violence extrême, vaincre une résistance ou empêcher des actes de terrorisme ». En cas de tuerie, ils agissent en qualité de primo-engagés, à l'instar d'une patrouille de police, jusqu'à l'intervention des unités spéciales.

Dernière nation européenne à avoir été la cible d'attentats islamistes en mars 2016, la Belgique dispose d'un système souple permettant aux autorités civiles de réquisitionner

¹² - Gruppo di Intervento Speciale des carabinieri italiens.

¹³ - 52 morts et 693 blessés à Londres en 2005.

¹⁴ - 193 morts et 1858 blessés à Madrid en 2004.

¹⁵ - Création concomitante du délit d'outrage et de violence à PDAP.

¹⁶ - Article 7 bis du décret numéro 92 de 2008.

l'armée en appui des forces de police, dans le cadre du maintien ou du rétablissement de l'ordre public. Il prend la forme d'un protocole d'accord négocié entre les ministères de la Défense et de l'Intérieur. Ce document liste les besoins, qu'il s'agisse de surveillance ou de protection de sites sensibles, et se traduit par la mise en place de dispositifs mixtes, policiers et militaires, statiques ou mobiles. Les soldats en patrouille sont accompagnés d'un policier et peuvent intervenir dans le cadre de la légitime défense. Si un acte terroriste survient, ils peuvent être requis pour réaliser des périmètres de sécurité ou surveiller une zone. Les forces spéciales militaires peuvent également être engagées mais restent sous le contrôle des forces de l'ordre. En raison des ramifications belges révélées par les enquêtes sur les attentats de *Charlie Hebdo* et de l'*Hypercacher*, mais aussi de la persistance de la menace, la participation des militaires belges à des missions de surveillance a été ininterrompue depuis début 2015. Leur déploiement a cependant fait l'objet d'adaptations successives, notamment en termes d'effectifs, en fonction de l'appréciation de la situation.

Ainsi, si l'ensemble des pays concernés par le risque terroriste a bien prévu des mécanismes de recours aux armées en cas de crise grave, seule la France a déployé autant d'effectifs militaires sur une durée aussi longue.

Réaction face à une action terroriste

En cas d'attaque, les militaires en patrouille des pays étudiés ont donc pour mission de s'interposer, conformément aux règles de légitime défense. Dans certains États, ils disposent de pouvoirs élargis. Néanmoins, une fois la situation figée, ils doivent céder le pas aux unités d'intervention lorsqu'il s'agit de neutraliser des terroristes retranchés ou de libérer des otages. Les soldats peuvent alors être requis pour réaliser des périmètres de sécurité ou assurer la surveillance de certaines zones.

La coopération entre USI européennes est donc une réalité. Elle a permis des restructurations, essentiellement en Europe occidentale, et des transferts de savoir-faire. Il est possible d'aller plus avant en consacrant une part supérieure du budget européen à la renforcer, notamment pour l'acquisition de moyens. Or, si la lutte contre le terrorisme islamiste est une priorité à l'ouest de l'Europe, elle ne l'est pas forcément à l'est, où les préoccupations sont d'un autre ordre. Le risque de création d'une « Europe à deux vitesses », si elle n'existe pas déjà, est également bien réel dans le domaine du contre-terrorisme. *In fine*, Atlas est l'expression d'une entreprise européenne qui peut offrir des moyens efficaces aux USI mais reste handicapée par des intérêts nationaux divergents et un certain manque de projection.

Références :

- Déclaration du Conseil sur la solidarité contre le terrorisme en date du 25 mars 2004.
- Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, dont l'article 18 définit l'obligation pour les États membres de se porter mutuellement assistance dans le cadre de manifestations de masse, de catastrophes et d'accidents graves.
- La participation des militaires à la sécurité intérieure, *Rapport du Groupe de diagnostic stratégique n°2 – 27e Session nationale « Sécurité et Justice » - 2015/2016*
- Site internet de l'Union européenne : https://europa.eu/european-union/index_fr

Sources sollicitées :

- Direction Special Units- DSU (Belgique, police)
- Unidad Especial de Intervención- UEI (Espagne, guardia civil)
- Gruppo di Intervento Speciale- GIS (Italie, carabinieri)