



La gestion du terrorisme par la Fédération de Russie : entre mesures renforcées et coopération internationale nécessaire



© DIMITAR DILKOFF/AFP

Ambre REAU
Association Werra
Avril 2021



Ambre Réau, après avoir effectué deux années en droit, s'est orientée vers la science politique. Intéressée par les relations internationales, elle souhaite entreprendre un master dans ce domaine et se spécialiser dans la zone eurasiatique et russe.

Les propos exprimés par l'auteur n'engagent que sa responsabilité

© Tous droits réservés, Paris, Association Werra, Avril 2021



INTRODUCTION

A la suite de l'attentat contre le professeur Samuel Paty, le 16 octobre 2020, le Président de la République, Emmanuel Macron, a aspiré à « *un renforcement de la coopération franco-russe en matière de lutte contre le terrorisme* »¹. En effet, la Fédération de Russie et la France font parties des États inquiétés par le terrorisme notamment le terrorisme islamiste. Le terrorisme nuit à tout type de régimes politiques, tant aux démocraties qu'aux régimes dit autoritaires, comme la Russie. Selon la loi fédérale russe, le terrorisme « *est une idéologie fondée sur la violence et une pratique qui affecte la prise des décisions par les autorités nationales et locales ou par les organisations internationales ; il va de pair avec l'intimidation de la population et/ou d'autres actes violents illicites* »². En 1881, le premier phénomène terroriste marquant fut celui de l'assassinat de l'empereur Alexandre II à Saint-Pétersbourg par un membre de l'organisation terroriste *Narodnaïa Volia*, signifiant « la volonté du peuple ». Durant la période de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS), de nombreux attentats ont été perpétrés en Occident par les institutions de l'Union soviétique et des procès publics ont été organisés contre les adversaires de Joseph Staline pour terrorisme et espionnage. A la chute de l'URSS, entre 1994 et 1996, la première guerre de Tchétchénie éclate et oppose les forces armées de la Fédération de Russie et les séparatistes tchétchènes menant à plusieurs offensives militaires russes et attentats commis par les rebelles tchétchènes.

Comme de nombreux États, la Russie est visée, depuis une vingtaine d'années, par le terrorisme islamiste. Par exemple, en 2017, l'attentat du métro de St Pétersbourg a fait 16 morts et 64 blessés. La Russie a pris conscience du danger du terrorisme et tente de lutter à la fois par une politique nationale renforcée et par la nécessité d'une coopération internationale.

Comment la Fédération de Russie gère-t-elle la lutte anti-terroriste ? Quelles sont ses moyens d'actions ? De quelle manière aborde-t-elle la coopération internationale dans ce domaine ?

¹ Article RTL Terrorisme : Macron appelle Poutine à "un renforcement" de la coopération franco-russe <https://www.rtl.fr/actu/international/terrorisme-macron-appelle-poutine-a-un-renforcement-de-la-cooperation-franco-russe-7800908127>

² Article 3 de la loi fédérale du 6 mars 2006 concernant la lutte antiterroriste <http://en.nac.gov.ru/federal-law-no-35-fz-6-march-2006-counteraction-against-terrorism.html>



La gestion du terrorisme sur le plan national se caractérise par la mise en place d'un comité spécial et par une législation renforcée et, sur le plan international, nécessite une coopération entre Etats, complexifiée avec les tensions entre Moscou et le monde occidental.

La gestion du terrorisme sur la scène nationale : une institution spécialisée et une législation renforcée

Le comité national antiterroriste, à la tête de la lutte antiterroriste russe

La volonté d'indépendance tchéchène a provoqué une des principales menaces du gouvernement russe. Le 7 août 1999, Chamil Bassaïev, commandant d'un groupe d'indépendantistes tchéchènes, mène une opération armée au Daghestan avec l'objectif de mettre en place une république islamique. Cette opération fut repoussée par l'armée russe avec le soutien de l'armée daghestanaise mais a néanmoins entraîné la seconde guerre de Tchétchénie. De ce fait, l'opération « lutte antiterroriste » fut lancée par le Président Vladimir Poutine dans le but de contrôler et anéantir la menace terroriste venant du Caucase du Nord.

Le 6 mars 2006, une loi est promulguée, confiant les missions antiterroristes à une seule institution : le service fédéral de sécurité de la Russie (FSB). Cette loi prévoit aussi la création du Comité national antiterroriste (NAK) dirigé par le directeur du Service fédéral de sécurité. Ce dernier travaille en collaboration avec Alexandre Bortnikov avec à ses côtés, Vladimir Kolokoltsev, ministre des Affaires intérieures, Igor Sirotkin, directeur adjoint du FSB, Alexey Gromov, premier chef adjoint de l'administration présidentielle, Ivan Melnikov, premier vice-président de la Douma, Yevgeny Zinichev, ministre de la Défense Civile, Sergey Lavrov, ministre des Affaires étrangères et Sergey Shoygu, ministre de la Défense. Les principales prérogatives du Comité national antiterroriste se définissent par l'identification des cibles facilitant la diffusion du terrorisme, l'élimination des individus ou groupes terroristes. Le comité doit également assurer la sécurité des citoyens et des cibles potentielles, punir les individus ayant commis un acte terroriste et lutter contre l'expansion de l'idéologie terroriste. Ces tâches sont mises en place avec la politique de lutte contre le terrorisme de la Fédération de Russie permettant aussi une coordination de l'activité des différents services dans ce domaine, la prévention des menaces terroristes et la gestion de la coopération internationale. De surcroît, le Comité national antiterroriste, le Centre fédéral de coordination opérationnelle



et les comités antiterroristes et centres de coordination opérationnelle dans les territoires constitutifs de Russie ont été mis en place dans le but de coordonner les offensives gouvernementales antiterroristes lorsque l'utilisation des forces militaires est requise.

La législation renforcée et discrétionnaire de la lutte antiterroriste

Selon *The Herald of the National Antiterrorism Committee*, le soutien juridique intègre « la surveillance et l'analyse constante du terrorisme en tant que phénomène, les questions organisationnelles les plus urgentes liées aux sujets d'activité antiterroriste, les cadres juridiques spécifiques existant dans la Fédération de Russie et ailleurs dans le monde, ainsi que l'élaboration et l'adoption d'actes juridiques spécifiques axés sur une meilleure efficacité des efforts de lutte contre le terrorisme »³. Pour instaurer la politique de lutte antiterroriste, la législation donne les moyens d'actions dans la loi fédérale n° 35-FZ du 6 mars 2006 "relative à la lutte contre le terrorisme". Cette législation définit de manière large le terrorisme, se caractérisant tant par la pratique d'actes terroristes que par une « idéologie prônant la violence ». Ce texte déclare l'exécution, si nécessaire, d'une « opération antiterroriste » (*Kontrterroristicheskaya operatsia* - KTO) lancée de manière discrétionnaire, dont les limites et la durée de l'opération (article 11-1) sont établies par un « fonctionnaire de l'organe exécutif fédéral chargé de la sécurité » (article 12-2). De plus, le régime juridique « KTO » se présente par l'absence de contrôle parlementaire ou encore international. L'article 11.3.4 instaure un contrôle voire une censure des réseaux de télécommunications, permet la réalisation d'écoutes téléphoniques et d'arrêter temporairement les services de communication de personnes physiques et morales. Concernant les activités et actes terroristes, le code pénal russe en érige les définitions et les limites, notamment avec l'article 205. Cet article incrimine les appels publics donnant la possibilité de détecter des personnes participant à des activités terroristes. D'autres dispositifs ont été ajoutés en juin 2006, comme la loi sur les services de sécurité, pouvant mener une opération militaire afin de recueillir des renseignements. Cette loi a permis une offensive dans des domaines et habitations privées au Caucase du Nord. Cette lutte comprend aussi la lutte contre le financement du terrorisme permettant l'implosion des organisations terroristes. En effet, la législation russe a créé une liste noire des groupes ou personnes étant suspects de donner des moyens financiers ou matériels aux terroristes (art 6-2. A- 2.1-6)⁴.

³ "The Herald of the National Antiterrorism Committee"
http://en.nac.gov.ru/sites/default/files/nak_herald_2010.pdf

⁴ Legal Basis, Federal financial Monitoring Service <http://www.fedsfm.ru/en/normative-legal-base>



La gestion du terrorisme sur la scène internationale : des coopérations nécessaires mais complexifiées par les interventions militaires

La coopération internationale selon la Fédération de Russie : une nécessité pour lutter contre les menaces terroristes

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, une coopération internationale est nécessaire. En effet, les Nations unies ont créé le Comité antiterroriste avec la résolution 1373, au sein duquel la Russie va mettre en avant l'importance de la lutte contre le terrorisme. Elle a ainsi pris des mesures radicales comme lorsqu'elle s'était opposée à l'élaboration du Rapporteur spécial pour la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales au sein de la lutte antiterroriste. Avec la création en mai 2002 du Conseil OTAN-Russie, une réelle coopération s'est établie notamment sur le plan technique, avec la mise en place d'exercices militaires conjoints ou encore la participation de la Fédération de Russie sur des missions agrégées par l'OTAN. Les 17 et 18 mai 2007, une conférence à Ankara a été organisée par le Conseil OTAN-Russie, consacrée à la lutte contre le terrorisme. Plusieurs points ont été mis en exergue comme l'échange d'informations sur l'utilisation d'Internet par les groupes terroristes et la mise en place d'une réunion dans le but de mener une coordination entre les personnels intervenants sur le plan national et local. Le Conseil OTAN-Russie fut suspendu suite à l'intervention militaire de la Fédération de Russie en Ukraine, mettant en difficulté la coopération du point de vue de la lutte antiterroriste. De surcroît, la Convention sur la répression des actes terroristes nucléaires, adoptée en 2005 à l'initiative de la Fédération de Russie, a pour but empêcher les organisations terroristes d'acquiescer toutes sortes d'armes et matériaux nucléaires. Le texte fait ressortir l'importance de la coopération et des consultations entre États. Le représentant de la Russie aux Nations unies a déclaré qu'« *il est important de ne laisser aucune chance à l'impunité d'actes terroristes* »⁵. Le Conseil de sécurité a adopté en 2005 la résolution 1624 sur « *la prévention de l'incitation à commettre des actes terroristes* ». En 2016, une enquête mondiale⁶ a été effectuée pour faire le point sur la mise en œuvre de cette résolution où la Fédération de Russie est présentée comme ayant un rôle important dans la lutte de

⁵ Communiqué de presse Nations Unies, « Assemblée générale adopte la Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire » <https://www.un.org/press/fr/2005/AG10340.doc.htm>

⁶ Enquête mondiale sur la résolution 1624 https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2016/10/Global-Implementation-Survey-1624_FR.pdf



l'incitation à l'idéologie et actes terroristes. En période de Covid-19, un comité des Nations Unies contre le terrorisme et de la prévention de la prolifération des armes de destruction massives a été constitué. La Fédération de Russie a donné la priorité concernant la menace terroriste en déclarant que « *L'accent doit être mis sur des problèmes plus urgents que la protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, comme le rapatriement d'éléments terroristes étrangers et de membres de leur famille depuis la Syrie et l'Iraq* »⁷

Ainsi, la Russie, accentuant sa politique antiterroriste sous tous les angles, incite à la coopération internationale malgré les ententes divergentes, notamment avec les États-Unis après leur intervention militaire en Irak ou l'intervention russe sur le territoire ukrainien, ébranlant la communauté internationale.

L'Union européenne et la Fédération Russie : une coopération maintenue sur le plan de la lutte antiterroriste malgré les sanctions européennes envers la Russie

Depuis les vagues d'attentats perpétrés en France, la Kremlin a montré son soutien à l'ancien Président de la République, François Hollande, en déclarant « *assurer des contacts plus étroits et une coordination des actions entre les départements militaires et les services spéciaux des deux pays, au cours des opérations contre les structures terroristes menées par la Russie et la France en Syrie* »⁸. Un plan d'action a été établie avec les forces armées françaises en Syrie, dans les airs et en mer. Néanmoins, depuis les attaques américaines en Irak, la Russie se positionne et agi de manière indépendante, déplaisant au monde occidental.

L'Union européenne a eu des difficultés à mettre en œuvre une politique antiterroriste harmonieuse due à la crise migratoire qui s'interconnecte avec les réseaux terroristes. Le Conseil de la sécurité de la Fédération de Russie a élaboré une Stratégie de sécurité nationale, approuvé en 2015 par décret du Président Vladimir Poutine. Ce texte présente la position russe face à la gestion des menaces terroristes par l'Union européenne en disposant à l'article 16 que « *La poursuite de l'approche par blocs pour résoudre les problèmes internationaux ne permet pas de faire face à toute la gamme des défis et des menaces contemporains. L'intensification des flux migratoires d'Afrique et du Moyen-Orient vers l'Europe a montré l'échec du système de sécurité régional dans la région euro-atlantique, construit sur la base de l'OTAN et de*

⁷ Communiqué de presse Nations Unies <https://www.un.org/press/fr/2020/sc14363.doc.htm>

⁸ Article Gazeta <https://www.gazeta.ru/social/2015/11/17/7898429.shtml?updated>



l'Union européenne »⁹. L'Accord de partenariat et de coopération est le document régissant les relations diplomatiques entre la Fédération de Russie et l'Union européenne entrée en vigueur en 1997. Ce texte a comme principaux objectifs : renforcer le dialogue politique, coopérer sur la lutte contre les activités illégales ou encore intégrer progressivement la Russie à la zone européenne. Le sommet « Union européenne et la Fédération de Russie » ayant eu lieu le 3 octobre 2003 a permis d'intensifier la coopération dans le domaine de la lutte antiterroriste, notamment pour l'échange d'informations concernant « *les activités et les déplacements des individus ou des groupes appartenant à des réseaux terroristes ou entretenant des liens avec eux ; les titres de transport à l'authenticité douteuse ; les livraisons d'armes, d'explosifs et des matières à double usage ; les transactions financières susceptibles d'être utilisées au soutien d'agissements terroristes ; les nouvelles formes d'activités terroristes, y compris les menaces chimiques, biologiques et nucléaires* »¹⁰. Ce « partenariat stratégique » a, de surcroît, permis à la Fédération de Russie de mieux contrôler la guerre en Tchétchénie. Cependant, en 2014, l'invasion de la Crimée par la Fédération de Russie déclenche une crise internationale. Les sanctions alors attribuées au pays par l'Union européenne ont affaibli les relations euro-russes. Malgré cette difficulté, l'Union européenne et Moscou ont mis en avant l'importance de la lutte contre le terrorisme et ont appliqué des accords et actions communes. En effet, lors du 15^{ème} sommet « Union européenne et la Fédération de Russie », un espace commun de liberté, de sécurité et de justice a été créé, ainsi qu'un espace de coopération en matière de sécurité extérieure, intégré dans le cadre de l'Accord de partenariat et de coopération. L'élaboration de cet espace commun incorpore la lutte contre le terrorisme, un défi mondial.

⁹ Article 16, Stratégie de sécurité nationale de la Fédération de Russie
<http://www.scrf.gov.ru/security/docs/document133/>

¹⁰ Rapport d'information de l'Assemblée Nationale sur la lutte contre le terrorisme : un révélateur des progrès et des insuffisances de l'Union européenne <https://www.assemblee-nationale.fr/europe/rap-info/i3504.pdf>



CONCLUSION

Pour conclure, la Fédération de Russie prend un certain nombre de mesures afin de minimiser les actes terroristes. Sur le plan national, ces mesures renforcées sont mises en place par un comité spécial gérant les questions relatives au terrorisme et par une législation stricte. Sur le plan international, la Fédération de Russie montre la nécessité de coopérer en matière de terrorisme malgré les divergences entre États. Nonobstant les diverses initiatives et mesures prises, le terrorisme est loin d'être éradiqué puisque de nouvelles formes se sont créées, telles que le « loup solitaire », demandant une approche plus spécialisée pour le combattre.