

INTRODUCTION

La lutte contre le terrorisme nécessite la mise en œuvre de moyens particuliers, humains, techniques et juridiques par les Etats concernés. Les multiples dispositifs et instruments juridiques de coopérations bilatérales sont incontournables. Pour autant, compte tenu de la dimension mondiale du terrorisme, cette lutte ne peut véritablement être efficace que dans le cadre de coopérations internationales. C'est donc par une collaboration au niveau mondial qu'il convient d'organiser la lutte. A cet égard, l'Organisation des Nations Unies (ONU) constitue un cadre particulièrement légitime pour organiser et mettre en œuvre des moyens spécifiques, notamment juridiques. Cependant, malgré les efforts et les moyens déployés par l'ONU pour la lutte contre le terrorisme, l'absence d'une définition commune, agréée par l'ensemble des Etats membres de l'organisation, limite fortement son action.

Dés lors, c'est au niveau de structures régionales, disposant d'une perception commune et identique de la menace terroriste qu'une lutte efficace contre le terrorisme peut être envisagée sur le plan juridique. L'Union européenne, (UE) à travers sa volonté affichée de réaliser un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, constitue à cet égard un espace juridique régionale privilégiée pour organiser efficacement la lutte contre le terrorisme. Pourtant, malgré une forte volonté politique après les attentats du 11 septembre, les Etats membres de l'Union européenne n'ont pas suffisamment renoncé à leur souveraineté et à leurs prérogatives nationales pour réaliser un véritable espace de sécurité européen, même en matière de lutte contre le terrorisme.

Ainsi, la première partie de ce mémoire sera consacrée à la définition des limites de l'action de l'ONU, et à la démonstration de la pertinence de l'espace régional européen pour élaborer les instruments juridiques permettant d'organiser efficacement la lutte contre le terrorisme. La seconde partie soulignera la nécessité pour les Etats membres de dépasser les contraintes de souveraineté nationale pour adopter les dispositions juridiques communes, notamment en matière de développement des échanges de données, et de coopération opérationnelle.

PREMIERE PARTIE : L'UNION EUROPEENNE COMME ESPACE JURIDIQUE **PRIVILEGE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

A. LES LIMITES DE L'ACTION DES NATIONS UNIES DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Une organisation de dimension mondiale, regroupant tous les Etats de la planète, constitue l'ensemble de coopération susceptible d'être à même de faciliter la lutte contre un phénomène de dimension internationale. C'est ainsi, que la Société des Nations adopte, le 6 novembre 1937, le premier instrument juridique de lutte contre le terrorisme avec la Convention pour la répression du terrorisme. Avec le développement du terrorisme aérien, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) élaborera un ensemble de conventions relatives à la sécurité de l'aviation. Mais c'est véritablement en 1972, après l'attentat palestinien aux jeux olympiques de Munich, que des instruments juridiques permettant de lutter contre le terrorisme sont élaborés. Aujourd'hui, 7 conventions régionales et 12 conventions internationales relatives au terrorisme, sont adoptées et ratifiées. Un comité du contre terrorisme a été mis en place au lendemain du 11 septembre 2001 par l'ONU, et plusieurs résolutions ont été adoptées. Cependant, l'absence de perception identique du phénomène par l'ensemble des Etats membres de l'ONU ne lui permet pas d'organiser une lutte véritablement efficace contre le terrorisme.

1). L'ONU PEUT AFFICHER UN BILAN NON NEGLIGEABLE

La résolution 3034, adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1972, crée un comité spécial, composé de 35 membres, chargé d'élaborer un rapport sur le phénomène du terrorisme international. Entre 1972 et 2001, malgré les divergences d'opinions sur la nature du phénomène entre les Etats membres, 5 conventions internationales sur les crimes de terrorisme sont adoptés dans le cadre de l'ONU¹.

D'autres conventions sont en cours de négociation. Un projet de convention internationale pour la répression du terrorisme nucléaire a été présenté par la délégation de la fédération de Russie, afin de compléter la convention sur la protection physique des matières nucléaires. Un projet de convention générale sur le terrorisme international a été proposé par

¹ La convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale des nations unies le 14 décembre 1973 et entrée en vigueur le 20 février 1977.

La convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée générale de 17 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 juin 1983.

La convention internationale sur la sécurité du personnel des nations unies et du personnel associé, adoptée par l'Assemblée générale le 9 décembre 1994.

La convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée générale le 15 décembre 1997.

La convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée par l'Assemblée générale le 9 décembre 1999, qui entrera en vigueur lorsque 22 Etats l'auront ratifié.

l'Inde. Ce pays propose également de réunir les 12 conventions actuellement en vigueur en un seul traité.

Par ailleurs, le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté **la résolution 1373 (2001)**. Cette résolution impose un ensemble d'obligations juridiquement contraignantes aux Etats afin d'instaurer une coopération internationale. Elle crée également un **Comité contre le terrorisme (CCT)**². Le CCT est composé des 15 membres du Conseil de sécurité et constitue le socle de l'action anti-terroriste de l'ONU. Le CCT veille à l'application des obligations de la résolution 1373 qui pèsent sur les Etats membres. Ces obligations ont trait à l'adaptation des législations nationales, aux mécanismes d'application internes et à la coopération internationale. Elles concernent plus particulièrement, le refus de toute forme d'appui financier aux groupes terroristes, le refus de fournir asile, ou appui aux terroristes, la communication aux gouvernements des renseignements, et la coopération avec d'autres gouvernements aux fins d'enquêtes.

La stratégie du CCT s'articule en trois phases. La première consiste à interroger les Etats sur la situation de leur législation antiterroriste, en mettant l'accent sur la lutte contre le financement du terrorisme. La deuxième consiste à renforcer, dans le respect de leur souveraineté, les structures mises en place pour l'application de la législation antiterroriste. Une aide à la formation et à l'entraînement peut être apportée par les Etats membres disposant de capacités suffisantes. La troisième phase consistera à évaluer l'efficacité des dispositifs mis en place. Le CCT apporte donc un appui aux Etats les plus faibles pour se doter des moyens nécessaires à la lutte contre le terrorisme.

De nombreuses résolutions sur le terrorisme sont adoptées par le Conseil de sécurité. La Résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999 met en place un Comité concernant Al-Qaida et les talibans et les individus et entités associées. La Résolution 1540 (2004) est adoptée le 28 avril 2004 pour lutter contre la menace que représente pour la paix et la sécurité la prolifération des armées nucléaires, chimiques et biologiques. La résolution 1617 (2005) adoptée par le Conseil de sécurité du 29 juillet 2005 rappelle ses résolutions précédentes³, ainsi que les déclarations de son président sur la question du terrorisme.

2). MAIS L'ACTION DE L'ONU RESTE LIMITEE.

L'ONU est régulièrement considérée comme une organisation trop bureaucratique à laquelle il manque une dimension opérationnelle. Malgré sa capacité de contrainte

² <http://www.un.org/french/>

³ 1267 (1999) du 15 octobre 1999, 1333 (2000) du 19 décembre 2000, 1363 (2001) du 30 juillet 2001, 1373 (2001) du 28 septembre 2001, 1390 (2002) du 16 janvier 2002, 1452 (2002) du 20 décembre 2002, 1455 (2003) du 17 janvier 2003, 1526 (2004) du 30 juillet 2004 et 1566 (2004) du 8 octobre 2004

supranationale avec la possibilité du Conseil de sécurité de contraindre des Etats souverains à adopter des dispositions qu'ils ne prendraient par eux mêmes, le travail de l'ONU semble trop conceptuel.

La mise en place d'instruments juridiques internationaux peut sembler une réalisation concrète et efficace de l'ONU, mais plusieurs obstacles doivent relativiser cet espoir. D'une part, avant d'être ouvertes à la signature des Etats, les textes des conventions ou des résolutions sont débattus, négociés, amendés afin que chaque Etats puisse en accepter la rédaction finale. Dans la mesure où le phénomène du terrorisme n'est pas perçu de façon identique par les 189 membres de l'ONU, il ne peut être défini précisément. Les textes adoptés restent donc très généraux, et laissent à chaque Etats une importante liberté d'interprétation. Mais surtout, le terrorisme reste défini par certains de ses aspects matériels. C'est un type d'actes précis qui est qualifié d'acte terroriste, pas une définition générique du terrorisme qui qualifie un acte de terroriste. La dimension du terrorisme n'est ainsi appréhendée que de façon très restrictive et l'ONU ne peut lui apporter que des solutions fragmentaires.

D'autre part, lorsqu'elles sont adoptées, les Etats tardent à signer ces conventions, et parfois ne les ratifient pas. Puis, même lorsqu'ils procèdent à leur ratification, les conventions ne sont pas toujours suivies d'effets dans la législation nationale. Enfin, l'évaluation de l'effectivité et de la pertinence des législations nationales repose uniquement sur les documents déclaratifs fournis par les Etats.

L'ONU ne peut pas se substituer aux défaillances des Etats. Dans le cadre de la résolution 1373 (2001), l'ONU peut organiser la fourniture d'aides techniques ou de formations, mais elle ne peut intervenir dans le fonctionnement régalien des Etats. Le principe de non ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat constitue un principe fondateur de la Charte des Nations Unies. En dehors de mesures d'ingérences tolérées lors des crises humanitaires, l'ONU ne peut intervenir au sein même des Etats. Elle reste également démunie face au terrorisme d'Etat. Enfin, les sanctions qui peuvent être adoptées par l'ONU pénalisent et pèsent davantage sur les populations que sur les régimes, gouvernements ou groupes terroristes impliqués.

Ainsi, bien que l'ONU constitue le cadre naturel de toute forme de coopération internationale, son action dans la lutte contre le terrorisme reste limitée. Malgré sa capacité de contrainte supranationale et la portée de sa fonction déclaratoire, l'Onu ne peut se substituer à la défaillance des Etats. L'absence de perception commune, par l'ensemble des Etats membres, de la notion de terrorisme constitue en définitive, le principal obstacle à une coopération internationale réellement efficiente.

B – L’UNION EUROPEENNE CONSTITUE UN ESPACE JURIDIQUE PRIVILEGIE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME.

Par la volonté de ses Etats membres de former un espace d’intégration économique, politique et militaire homogène, l’UE constitue un espace régional spécifique. De part sa nature d’organisation internationale non spécialisée, édictant des normes juridiques contraignantes pour ses Etats membres, l’UE constitue un espace privilégié d’action contre le terrorisme.

Dés le lendemain du 11 septembre, les Etats membres de l’UE, malgré la diversité de leurs expériences dans la lutte contre le terrorisme, se sont regroupés pour organiser une coopération optimale. Ils ont adopté un plan d’action comportant de nombreuses mesures, dont trois d’entre elles, démontrent plus particulièrement la capacité de l’UE à constituer un espace homogène de lutte contre le terrorisme.

L’adoption par les Etats membres de l’Union européenne, de la définition commune du terrorisme, du mandat d’arrêt européen et d’une liste commune de « personnes, groupes et entités impliqués dans des actes terroristes » permettant le gel de leur avoirs financiers, constitue la première concrétisation d’un espace de liberté, de sécurité et de justice en Europe. Ces trois instruments juridiques de coopération policière permettent de coordonner judiciairement la lutte contre le terrorisme au niveau de l’Union européenne. Leur adoption rapide démontre qu’une forte volonté politique commune des Etats membres permet de surmonter les obstacles juridiques, y compris ceux de nature constitutionnels.

A la suite des attentats terroristes survenus aux Etats-Unis le 11 septembre 2001, un Conseil « Justice et affaires intérieures » (JAI) exceptionnel s’est réuni le 20 septembre 2001 à Bruxelles. Afin d’améliorer la lutte contre le terrorisme, ce Conseil a décidé d’accélérer la réalisation de l’espace de liberté, de sécurité et de justice, qui fait partie des objectifs du traité sur l’Union européenne. Pour ce faire, il a décidé de mobiliser l’ensemble des moyens de l’Union européenne et d’adopter de nouvelles mesures. Il s’est ainsi fixé pour priorité d’établir une définition commune des actes de terrorisme et de remplacer la procédure d’extradition par une procédure de remise directe basée sur un mandat d’arrêt européen.

Dés le Conseil européen de Laeken, les 14 et 15 décembre 2001, les chefs d’Etats et de gouvernements sont parvenus à un accord politique sur ces deux décisions-cadres. Le Parlement les a approuvés, le 6 février 2002, à une large majorité. Le Conseil les a adoptés le 13 juin 2002. Compte tenu de l’importance de l’enjeu, l’adoption de ces deux décisions-cadres pouvait sembler évidente. Pourtant, de nombreux obstacles juridiques inhérents aux extraditions ne permettaient pas d’adopter des dispositifs simplifiés entre Etats membres de l’Union européenne dont plusieurs n’éprouvaient pas le besoin de disposer d’une définition générique du terrorisme.

1). LA DEFINITION COMMUNE DU TERRORISME

Avec l'adoption d'une définition commune du terrorisme, l'Union européenne constitue la première entité internationale dont l'ensemble des Etats membres appréhendent le terrorisme de façon similaire. Elle constitue la première concrétisation d'un espace juridique privilégié. La traduction juridique de cette perception commune présente l'avantage prépondérant, pour ces Etats membres de pouvoir lutter de façon cohérente et coordonnée contre un phénomène de dimension internationale qu'ils appréhendent de façon similaire.

Sous les auspices des Nations-Unies plusieurs instruments juridiques internationaux de lutte contre le terrorisme ont été adoptés. Mais ils abordent tous la question par les aspects matériels de l'acte, et ne proposent pas de définition du terrorisme. La convention européenne pour la répression du terrorisme⁴ constitue le premier instrument juridique européen qui traite du terrorisme de manière générale. Cette convention contient une liste d'actes définis comme terroristes, mais pas de définition du terrorisme.

Avant l'adoption d'une définition commune, au sein de l'Union européenne, l'harmonisation du droit matériel des Etats membres n'était pas réalisée. Seuls six pays particulièrement sensibilisés aux questions de terrorisme comme la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, le Portugal, l'Italie et l'Espagne disposaient d'incriminations particulières et d'instruments juridiques spécifiques qui définissaient expressément les actes terroristes.

Le « Terrorism Act » britannique a inspiré le texte européen. Toutes ces législations font de la déstabilisation du pouvoir politique ou économique un élément spécifiant l'infraction terroriste. Par exemple, l'article 4201-1 du code pénal français définit les actes terroristes comme des actes ayant « *pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». Le code espagnol fait référence à l'objectif de subvertir le système constitutionnel et de porter gravement atteinte à l'ordre public. Le code italien parle du renversement de l'ordre démocratique. Le code pénal portugais fait référence au fait d'altérer ou de perturber le fonctionnement des institutions nationales.

Cette absence de définition spécifique d'un acte de terrorisme présente plusieurs inconvénients. Ainsi, un individu qui se procure de faux papiers sera poursuivi de la même façon qu'il s'agisse pour lui de régulariser sa situation au regard de la législation sur l'immigration ou de prendre place à bord d'un avion afin d'y perpétrer un acte terroriste.

Certains Etats membres pouvaient poursuivre sur la base d'incriminations déjà existantes, comme la notion d'appartenance à une association de malfaiteurs. Mais, même complétée par une abondante jurisprudence, la notion d'association de malfaiteurs reste très différente de celle d'une organisation terroriste, ne serait-ce que par ses objectifs.

⁴ Adoptée par le Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le 27 janvier 1977

La création d'une incrimination spécifique de terrorisme justifie l'adoption de règles dérogeant aux principes traditionnels de la procédure pénale. Il peut s'agir de techniques spéciales d'enquêtes, de mesures particulières pour les gardes à vues ou de règles de procédures pénales adaptées.

Enfin, compte tenu des risques encourus, des mesures spécifiques peuvent être adoptées avant même la matérialisation des infractions. L'appartenance à une organisation terroriste suffit à en appréhender les membres. Alors que les commencements d'exécution sont parfois délicats à appréhender, notamment dans les actions de type « kamikaze ».

La décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme est ainsi destinée à renforcer la coopération internationale. Elle est fondée sur l'article 29 du TUE qui fixe à l'Union européenne pour objectif d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection en élaborant une action en commun entre les Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, en prévenant le terrorisme et en luttant contre ce phénomène. Ce même article prévoit le rapprochement des règles de droit pénal des Etats membres⁵. Afin d'adapter les moyens d'investigations et les sanctions, la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme établit une définition spécifique des actes de terrorisme et fixe des seuils uniformes pour les sanctions encourues.

L'incrimination des actes terroristes est constituée par une liste exhaustive d'infractions de droit commun qualifiées de terroristes lorsqu'elles sont commises, par un individu ou par un groupe, dans un but terroriste défini à l'article premier de l'instrument. **Le but terroriste comprend les notions d'intimidation de la population, de contraintes des pouvoirs publics ou d'une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, de déstabilisation ou de destruction des structures fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale.** La liste des infractions terroristes inclut des notions très larges : atteintes à la vie d'une personne, fait de causer des destructions massives ou de capturer des moyens de transport collectifs, perturbation ou interruption de l'approvisionnement en ressources naturelles fondamentales, y compris la menace de réaliser l'un des comportements incriminés. De plus, les infractions liées aux activités terroristes sont prises en compte, vol aggravé, établissement de faux documents ou chantage.

La décision-cadre définit également la notion de « groupe terroriste » et incrimine tant la direction d'un groupe terroriste que le fait de participer à ses activités, y compris en fournissant des informations, mais aussi par toute forme de financement d'incitation, de complicité et de tentative. Cet instrument opère également un rapprochement des sanctions en matière de terrorisme.

⁵ Conformément à l'article 31, point e).

Par ailleurs, le texte organise la responsabilité des personnes morales et institue un mécanisme novateur pour résoudre, au sein de l'Union européenne, les conflits de compétence en prévoyant un ordre de priorité pour les remises. Il prévoit des dispositions protectrices pour les victimes et s'applique également à des comportements adoptés sur le territoire de l'Union européenne qui peuvent contribuer à la commission d'actes terroristes dans les pays tiers.

Enfin, conformément aux autres instruments internationaux sur la lutte contre le terrorisme, **les activités des forces armées en période de conflit et dans l'exercice de leurs fonctions officielles, sont exclues du champ d'application.** Cette exclusion est importante pour les militaires. Dans le contexte de situations politiques dégradées, les activités de forces armées régulières pourraient être assimilées, par des organisations partisans, à des actions terroristes. L'absence d'une telle clause leur permettrait d'engager des poursuites contre les actions militaires menées par des forces armées régulières d'un Etat reconnu sur la scène internationale.

L'adoption de cet instrument juridique de lutte contre le terrorisme illustre la communauté de perception de cette menace et la volonté de coopération de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Mais surtout, en dimensionnant la lutte contre le terrorisme à ce niveau, elle démontre que l'Union européenne est en mesure de constituer un espace privilégié de liberté, de sécurité et de justice.

2). LA DECISION-CADRE SUR LE MANDAT D'ARRET EUROPEEN.

Signé en 1997, le traité d'Amsterdam fait de la création d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » un des objectifs de l'Union européenne. Ce but peut être atteint par l'harmonisation progressive des législations des Etats membres, ou par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. Compte tenu de la diversité des droits anglo-saxons et romains, le Conseil européen de Tampere a fait, en octobre 1999, de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires « la pierre angulaire de la coopération judiciaire, tant civile que pénale ». Au lieu d'aboutir à l'unification des codes pénaux des Etats membres, cette deuxième voie permet la mise en place d'un espace judiciaire qui respecte les disparités entre les systèmes pénaux.

Dans ce contexte, le mandat d'arrêt européen se substitue, entre Etats membres, aux divers instruments juridiques existants. Le mécanisme élaboré a pour objectif de remplacer les procédures trop complexes d'extradition qui n'étaient rapides que lorsque la personne concernée y consentait.

Les procédures d'extradition impliquaient, pour les législations des pays européens, un double regard, judiciaire et politique. Elles imposaient d'autre part le principe de la double

incrimination qui exige que les faits pour lesquels la personne est poursuivie soient punis par la législation de l'Etat auquel elle est demandée. Or, tant que les droits ne sont pas harmonisés, cette condition est difficile à remplir. Par ailleurs, plusieurs pays, dont la France, refusaient d'extrader leurs ressortissants, quand bien même ceux-ci étaient recherchés pour des crimes graves commis à l'étranger. Enfin, des spécificités juridiques propres aux Etats membres compliquaient les procédures d'extradition. Ainsi, pour la France, les délais de prescription, qui sont les plus courts de l'Union européenne, fondaient une part non négligeable des motifs de refus d'extradition.

Le mandat d'arrêt européen repose ainsi sur un degré de confiance élevé entre les Etats membres qui partagent les mêmes conceptions de l'Etat de droit.

Il constitue la première concrétisation du principe de la reconnaissance mutuelle dans le domaine du droit pénal. A une coopération accordée par un Etat à un autre, se substitue une exécution directe d'une décision judiciaire entre magistrats. Ainsi, dès l'article premier, la décision-cadre spécifie que le mandat d'arrêt européen est lui-même un titre d'arrestation et de remise d'une personne. Il permet la remise directe, entre autorités judiciaires, des personnes recherchées en vue de l'exécution d'une peine ou pour l'exercice de poursuites.

Le champ d'application du mandat d'arrêt européen est déterminé par une liste de 32 infractions, dont le terrorisme, pour lesquelles la remise est automatique à la seule condition qu'elles soient punies dans l'Etat d'émission d'une peine privative de liberté d'au moins 3 ans. Les infractions non comprises dans cette liste restent subordonnées aux conditions de la double incrimination et à des durées de peines privatives de liberté peu élevées.

Contrairement aux procédures d'extradition, aucune considération tirée de la nationalité des personnes ne limite l'exécution du mandat d'arrêt européen. Il est néanmoins précisé que la remise d'un ressortissant ou résident de l'Etat d'exécution peut être subordonnée à la condition que l'intéressé soit renvoyé dans l'Etat d'exécution pour y subir sa peine. Le principe de nationalité se trouve ainsi éliminé par la prise en compte de la notion de citoyenneté européenne qui renforce la matérialité de l'espace judiciaire européen.

La procédure d'exécution de ce mandat est simplifiée. Il appartient à chaque Etat de définir les modalités d'exécution et les voies de recours. Mais la transmission et le traitement direct entre autorités judiciaires doivent être organisés dans un délai maximum de 90 jours.

Dans le respect des droits fondamentaux de la personne, notamment ceux définis au chapitre VI de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des garanties sont apportées à la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen. Des motifs de non-exécution obligatoires ou facultatifs ont été prévus : amnistie, immunité, minorité pénale, jugement définitif déjà prononcé pour les mêmes faits ou prescription.

L'entrée en vigueur était prévue le 1er janvier 2004. Ce délai devait permettre aux Etats membres d'adopter les mesures législatives internes nécessaires pour se conformer à la décision. Cependant, à cette date, seuls huit États membres avaient transposé le mandat d'arrêt européen dans leurs droits nationaux respectifs. Plusieurs pays ont rencontré des difficultés juridiques pour adopter les mesures législatives nationales et ont demandé un délai supplémentaire pour transposer la décision-cadre. La France a, ainsi, été contrainte d'opérer une réforme constitutionnelle⁶, les garanties apportées par le texte aux demandes formulées pour des infractions à caractère politique n'ayant pas semblé suffisantes au Conseil d'Etat. Par ailleurs, lors des transpositions, plusieurs pays ont limité l'application du mandat.

Néanmoins, en septembre 2004, 2.603 mandats avaient été émis, 653 personnes arrêtées et 104 remises aux Etats membres qui en avaient fait la demande. La durée moyenne d'exécution d'une demande est passée de plus de 9 mois à 45 jours, et à 18 lorsque la personne concernée consent à sa remise.

La mise en œuvre du mandat a aussi rencontré quelques difficultés d'application. Ainsi, le 1er juin 2004, le tribunal de Pau a refusé l'extradition vers l'Espagne de trois membres d'un groupe indépendantiste basque considérant que les infractions avaient été commises en partie en France. Plus récemment, le 18 juillet 2005, la Cour constitutionnelle allemande a annulé un mandat d'arrêt européen qui avait été délivré contre un membre supposé d'Al Quaïda afin d'obtenir son extradition vers l'Espagne. Dans cette affaire le mandat a été privé d'effet car la loi allemande de transposition apparaissait contraire à la constitution allemande sur la question de l'extradition des nationaux.

Pour autant ces difficultés juridiques n'ont pas fait obstacle à la détermination politique de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen. Habituellement, ces contraintes ne permettent de progresser qu'à droit constant des Etats membres, et chaque difficulté nationale constitue un obstacle à la réalisation de l'objectif commun. Avec le mandat d'arrêt européen, et sans qu'elles soient ignorées, les difficultés juridiques n'ont pas prévalu. Tous les Etats membres ont montré leur détermination à adapter leur législation interne.

Le mandat d'arrêt européen repose sur la confiance mutuelle entre les Etats membres et nécessite une forte volonté politique. Sa mise en œuvre démontre que la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, indispensable à la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, est réalisable au sein de l'Union européenne.

⁶ Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen. L'article 88-2, de la Constitution, est complété par un alinéa ainsi rédigé : « La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du traité sur l'Union européenne. »

3). L'ETABLISSEMENT DE LISTES D'INDIVIDUS ET D'ORGANISATIONS TERRORISTES.

Pour lutter contre le terrorisme il est apparu nécessaire d'accroître la surveillance des circuits financiers, susceptibles de financer le terrorisme, et de tout mettre en œuvre afin d'identifier ou de bloquer les flux d'argent suspects.

A la suite des attentats de Nairobi et de Dar Es Salam, le conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté deux Résolutions, 1267, le 15 octobre 1999, et 1333, le 19 décembre 2000. Elles ont mis en place un Comité des sanctions des Nations Unies et créé un dispositif de sanctions, d'une part, contre les Taliban et l'organisation d'Oussama Ben Laden. Le 16 janvier 2002, a été adoptée la Résolution 1390 qui étend au monde entier le régime des sanctions de ces deux premières résolutions.

Adoptée le 28 septembre 2001, la résolution 1373 met l'accent sur la lutte contre le financement du terrorisme en introduisant une obligation générale de gel des avoirs et des ressources économiques des individus et organisations ayant commis ou ayant été le complice d'actes terroristes.

Les Etats membres de l'UE démontrent leur cohérence et leur homogénéité de perception du risque terroriste en convenant de mettre en œuvre ensemble la Résolution 1373 et ont, le 27 décembre 2001, adopté les instruments juridiques nécessaires, positions communes 930 et 931/01 et règlement communautaire 2580/01. Ils ont créé leurs propres listes qui comprennent d'une part des personnes et organisations internes à l'UE qui font l'objet de mesures de coopération policière renforcées, groupes basques, nord-irlandais, grecs, et d'autre part des organisations terroristes externes à l'UE dont le Hamas. Ces listes sont évolutives et suscitent de nombreuses démarches de la part de différents pays du monde entier pour demander l'adjonction de nouveaux groupes ou individus.

L'adoption de mesures de gel des fonds ou d'avoirs financiers des personnes ou entités non étatiques, figurant sur ces listes, impliquées dans des actes terroristes présente des difficultés particulières. Les organisations et les individus désignés figurant sur ces listes, peuvent formuler des recours juridiques. Les magistrats saisis auront alors à se prononcer sur la pertinence de l'inscription de l'organisation ou de l'individu impliqué sur ces listes. Or cette inscription repose sur l'appréciation par les Etats de l'UE des éléments d'informations fournis par les membres demandant l'inscription de l'organisation sur la liste. S'agissant de la lutte contre le terrorisme et compte tenu de leur sensibilité, ces informations sont obligatoirement transmises dans le cadre de réseaux restreints. Les magistrats ne disposeront pas forcément de ces éléments d'appréciation, et pourraient ne pas se satisfaire de la seule inscription sur cette

liste. Ils pourraient rechercher la pertinence de cette inscription, et demander à accéder aux éléments d'appréciation ayant justifié cette inscription.

Aussi, une première difficulté réside sur les problèmes juridiques posés par l'élaboration des listes. Trois ressortissants suédois ont, ainsi, opposé un recours devant la Cour de Justice des Communautés Européennes contre la décision commune de l'UE transposant les résolutions 267, 1333 et 1390. Le gouvernement suédois redoute que la liste européenne, élaborée dans le cadre de la résolution 1373, ne fasse l'objet de recours analogues. L'Allemagne fait état de difficultés similaires. Pourtant, les Etats membres maintiennent leur cohésion et transcendent leurs difficultés internes pour maintenir la cohésion du dispositif.

Une seconde ligne de partage aurait pu opposer les Etats membres dotés de moyens propres de renseignement leur permettant de valider les demandes d'inscriptions. Il est difficile pour nombre d'Etats membres de déterminer l'actualité de la menace du front de libération de la Palestine, du groupe Abou Nidal, ou de la secte Aum Shinrikyo. Pourtant, les Etats membres se font mutuellement confiance et formulent une appréciation collective sur les inscriptions.

Un troisième motif de divergence aurait pu opposer les Etats membres sur la prise en considération de motifs politiques pour justifier une opposition à l'inscription de certains mouvements. L'autre possibilité consiste à cantonner l'établissement de la liste à une simple expertise technique qui récuse toute prise de position politique fondée sur des motifs d'opportunité. En définitive, si les considérations politiques ne sont pas toujours ignorées, les Etats membres sont parvenus à rester sur une base technique.

Les Etats membres démontrent malgré les difficultés, sur cette question des listes, leur capacité à coopérer de façon efficace. Pourtant, l'efficacité de la lutte contre le financement du terrorisme reste très limitée. D'une part, le coût d'un attentat reste peu élevé. Les derniers attentats en Europe n'ont nécessité que peu de matériel, des explosifs en faible quantité, quelques moyens techniques pour la fabrication des bombes. Il est communément admis que l'organisation des attentats spectaculaires du 11 septembre, ne nécessitait pas un financement important, selon les estimations le coût est évalué entre 300000 et 500000 dollars. D'autre part, les circuits de financements et de recueil de fonds de la communauté musulmane à travers le monde lui permettent de s'exonérer des contraintes réglementaires et financières des circuits bancaires institutionnels internationaux. La technique de l'*hawala* permet d'effectuer des transactions financières sans circulation physique de l'argent par l'intermédiaire d'un système bancaire informel. L'obligation de l'aumône, cinquième pilier de l'islam, *la zakat*, explique le développement important des organisations caritatives musulmanes, dont les réseaux terroristes ont tiré avantage pour acheminer ses financements, soit à l'insu des Organisations Non

Gouvernementales (ONG), soit en utilisant des ONG de façade afin de collecter les fonds. Même si, en lui-même, le principe de la zakat n'est pas répréhensible.

Pour autant, il ne conviendrait pas de remettre en cause la lutte contre le financement du terrorisme, car à partir du moment où des individus, des groupes ou entités juridiques sont définies par les Etats membres comme des structures ou organisations terroristes, il apparaît logique de bloquer leurs comptes financiers. L'UE a même tiré les leçons des systèmes de financement spécifiques utilisés par les terroristes en proposant d'intégrer en droit communautaire les huit recommandations du GAFI⁷ sur le blanchiment des capitaux en matière de terrorisme.

4). LA PROBLEMTIQUE DE L'INSCRIPTION DU HAMAS

Par ailleurs, certaines inscriptions peuvent prendre une dimension politique insoupçonnée, susceptible de remettre en cause la cohésion et la détermination des Etats membres de l'UE. Or, à l'occasion de la victoire du **Hamas**, le 2 janvier 2006, aux élections législatives dans les territoires palestiniens, l'UE a confirmé sa capacité et sa détermination à constituer un espace cohérent de lutte contre le terrorisme.

Le Hamas constitue un mouvement islamiste sunnite, créé en 1988, et issu de la mouvance des Frères musulmans. Sa charte réclame la destruction de l'Etat d'Israël et le mouvement pratique depuis 16 ans un terrorisme urbain. A ce titre le Hamas figure, depuis le 2 avril 2004, sur la liste de l'UE des organisations terroristes et des personnes liées à des activités terroristes.

L'UE accorde des financements au gouvernement palestinien du Fatha dirigé par Abbas. L'UE, avec plusieurs centaines de millions de subventions, est le premier bailleur de fond de l'Autorité palestinienne, et tient l'économie palestinienne sous perfusion. Or, le Hamas est clairement désigné comme une organisation terroriste dont les activités sociales et terroristes ne peuvent être dissociées. En effet, la fondation de Charité Al-Aqsa, qui fournit un soutien quasi-exclusif aux institutions du Hamas dans les territoires administrés par l'Autorité Palestinienne, et qui compte parmi les principales fondations du Hamas en Europe a été condamnée par la justice allemande. La fondation possède des locaux en Allemagne, en Belgique, et en Hollande, mais déclarés illégaux en juin 2003, et au Danemark, aux activités limitées. A la suite de longues procédures, la justice allemande a confirmé la décision du gouvernement et a ordonné, le 3 décembre 2003, à la branche allemande de la fondation de cesser ses activités. La justice allemande a décrété que la fondation soutenait et promouvait les

⁷ Le GAFI a été créé en juillet 1989 lors du Sommet économique du G7 à Paris. Ce groupe a pour objectif d'inciter les Etats à faire évoluer leur législation pour s'attaquer efficacement aux trafics illicites alimentant les circuits financiers internationaux.

attaques terroristes anti-israéliennes du Hamas et qu'il était impossible d'isoler les activités sociales du Hamas de ses activités terroristes.

Ainsi, l'accession au pouvoir dans les territoires palestiniens du Hamas présente des difficultés que les Etats membres de l'UE n'avaient pas soupçonnées lors de l'inscription de cette organisation sur la liste des organisations interdites. Comment poursuivre le soutien financier d'un gouvernement dirigé par une organisation identifiée comme terroriste ?

L'UE a donc fixé quatre conditions à la poursuite de ce financement : l'acceptation des engagements pris jusqu'à présent par l'autorité palestinienne, la reconnaissance d'Israël, le renoncement à la violence et le désarmement. Mais l'acceptation de ces conditions reviendrait à remettre en cause la nature même du Hamas comme mouvement de libération, opposé à Israël. Il est donc peu probable que les positions politiques du Hamas évoluent de façon à justifier son retrait de la liste des organisations terroristes

Pour autant les besoins de la population sont importants, et la suppression des subventions européennes s'effectuerait à son détriment. Les positions radicales du Hamas s'en trouveraient renforcées. Il convient donc pour l'UE de trouver une solution intermédiaire à ce financement sous condition, qui pourrait consister à ne plus accorder les aides financières au gouvernement dirigé par le Hamas, mais à gérer directement les aides financières accordées, dans le cadre de projets et d'actions précis qu'elle contrôlerait.

Sur cette question politique particulièrement sensible, l'UE a démontré sa capacité à maintenir sa cohésion dans la lutte contre le terrorisme.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

L'adoption rapide des deux décisions cadres relatives à la lutte contre le terrorisme et au mandat d'arrêt européen a montré la capacité des Etats membres, lorsque la volonté politique commune est affirmée, à dépasser la notion de souveraineté nationale et les obstacles juridiques pour privilégier la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen. En maintenant leur cohésion dans la gestion des listes d'organisations terroriste, ils démontrent leur capacité à préserver leur cohésion sur des questions très politiques.

Aussi, la volonté politique affichée par l'ensemble des Etats membres et leur confiance réciproque illustre le fait que l'Union européenne constitue un espace privilégié d'action dans la lutte contre le terrorisme. Elle réalise ainsi la démonstration qu'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice peut être réalisé au sein de l'Union européenne.

DEUXIEME PARTIE : L'UNION EUROPEENNE RESTE UN ESPACE JURIDIQUE INACHEVE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Après les attentats du 11 septembre, la détermination politique des Etats membres à permis l'adoption de mesures importantes qui démontre la capacité de l'UE à constituer un espace juridique privilégié de lutte contre le terrorisme. L'UE a adopté de nombreuses et importantes mesures de coopération policière et judiciaire répertoriées dans « *un plan d'action* » ambitieux comportant plus d'une centaine de mesures. Ces mesures ont été complétées après les attentats de Madrid le 11 mars 2004 et de Londres au mois juillet de 2005. Beaucoup de ces mesures ne sont pas spécifiques à la lutte contre le terrorisme et relèvent davantage de la lutte contre la criminalité organisée. Mais la lutte contre le terrorisme nécessite une approche globale qui justifie la mise en œuvre de tous les modes d'action envisageables.

Pourtant, malgré l'affichage de nombreuses mesures, l'adoption de multiples décisions et la mise en œuvre de groupes de travail ou d'organisations spécifiques, la réalisation de cet espace est loin d'être achevée. La détermination politique et l'unanimité affichée qui avaient prévalu après les attentats du 11 septembre ont cédé la place aux considérations de souverainetés nationales. Malgré les attentats de Madrid, 11 avril 2004, et de Londres, juillet 2005, de nombreux instruments juridiques et organismes de coopération policière restent à adopter ou à mettre en œuvre, prioritairement, en matière d'échanges de données et de coopération policière et judiciaire.

Aussi, malgré les efforts accomplis, convient-il de souligner les mesures qui restent à adopter, principalement en matière d'échanges d'informations et de renforcement de la coopération policière et judiciaire.

A. FACILITER LES ECHANGES D'INFORMATIONS

La coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme précède les attentats du 11 septembre. Les services des Etats membres ne pouvant agir efficacement que s'ils disposent d'informations et de renseignements ont très rapidement développé des mécanismes d'échanges de données basées sur la confiance mutuelle des services compétents. Ces échanges peuvent s'effectuer de façon informelle, mais pour être intégrés en procédure et bénéficier d'une valeur probante, ils nécessitent la mise en œuvre de procédés juridiquement validés.

1). Mettre en place des structures spécifiques

Les Etats européens ont éprouvé depuis longtemps le besoin de faciliter les échanges de renseignement et ont mis en place, dès les années 1970, de façon bilatérale des commissariats communs dans les zones frontalières pour faciliter les échanges d'informations. Devant le succès de ces centres, ils ont éprouvé la nécessité de les formaliser juridiquement, d'en accroître les prérogatives et de les compléter par des dispositions de coopérations opérationnelles. Sur la base de conventions bilatérales, ils ont créés **des centres de coopération policière et douanière (CCPD)** qui permettent des échanges de données et d'informations bilatéraux directement entre services de polices regroupés en zones frontalières. La France dispose ainsi, d'un réseau complet de CCPD avec l'ensemble de ses partenaires frontaliers, y compris la Suisse. Ces centres rencontrent un succès considérable auprès des services de sécurité, bien au delà de leur zone de compétence frontalière. Ils sont ainsi, sollicités par l'ensemble des services nationaux des Etats membres, y compris par des services qui ne figurent pas dans leur zone de compétence géographique. Ils sont mis en œuvre par des instruments juridiques de coopération bilatérale, et nécessitent l'élaboration de multiples conventions qui alourdissent les dispositifs juridiques d'évolutions. Ils devraient pouvoir être mis en œuvre, entre les Etats membres de l'UE, sur la base d'instruments juridiques de l'UE. Cette extension, au niveau européen, d'un dispositif qui fonctionne déjà entre plusieurs membres de l'UE permettrait, en l'uniformisant, de simplifier non seulement son utilisation par les services opérationnels, mais également ses évolutions. Ils devraient surtout étendre leur zone de compétence à l'ensemble des territoires nationaux. Ils pourraient alors apporter des réponses ayant juridiquement force probante à l'ensemble des services qui les sollicitent, tout en informant les organismes nationaux, offices centraux ou la section centrale de coopération policière (SCCOPOL) des résultats positifs obtenus et des procédures engagées.

Cependant, au delà de dispositions bilatérales, c'est au niveau de l'UE qu'il convient de coordonner la lutte contre le terrorisme. Ainsi, le 1^{er} décembre 1976 à Rome la création du **groupe Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violences Internationales (TREVI)** marque la naissance de la coopération opérationnelle européenne. Ce groupe est instauré pour organiser l'échange d'informations sur la menace terroriste et développer une évaluation commune des risques dans un contexte marqué par l'action des « brigades rouges » en Italie et de la « Fraction armée rouge » en Allemagne.

Les Etats membres ont décidé, après les attentats du 11 septembre 2001, de renforcer la coopération entre leurs services de renseignements. Le « **club de Berne** », qui regroupe les

services de sécurité intérieure des quinze anciens Etats membres, plus ceux de Norvège et de Suisse, a ainsi créé un « **groupe antiterrorisme** » (**GAT**), au sein duquel les experts concentrent leurs travaux sur le terrorisme islamiste et les réseaux d'Al-Qaida.

Certains Etats membres, l'Autriche et la Belgique notamment, ont proposé, au lendemain des attentats du 11 mars 2004, d'aller plus loin en créant un centre européen d'échanges d'informations opérationnelles sous forme d'**une Agence européenne de renseignement**. Cette proposition a été rejetée par la plupart des « grands » Etats membres. L'échange de renseignements opérationnels reste trop sensible pour être mis en commun dans des structures élargies. Les renseignements de ce niveau s'échangent entre services de façon bilatérale sur la base d'une confiance personnelle acquise de longue date. Il n'en reste pas moins que de nombreux renseignements, ou éléments de preuves, ne présentant pas cette sensibilité doivent pouvoir être échangés rapidement. Il en est ainsi, des renseignements aussi divers que l'identification des personnes, des véhicules, ou de données de communications, les analyses de risques spécifiques, les résultats d'investigations les plus diverses, les éléments de preuves recueillis.....

Néanmoins ces réflexions ont débouché sur la mise en place d'**un coordonnateur de la lutte anti-terroriste M. Gijss de Vries** a été nommé premier coordinateur UE de la lutte contre le terrorisme à l'occasion du Conseil européen du 25 mars 2004, sur proposition de M. Javier Solana. Ses tâches principales consistent à coordonner les travaux du Conseil de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, à veiller à avoir une vue d'ensemble de tous les instruments dont dispose l'Union, à suivre attentivement la mise en oeuvre du plan d'action de l'UE pour la lutte contre le terrorisme et à assurer la visibilité des politiques de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme.

La création d'une unité d'analyse sur les menaces terroristes a également été décidée au sein de l'actuel centre de situation conjoint, le **SITCEN**⁸, qui était jusqu'à présent uniquement chargé de l'analyse de la menace extérieure. Cette unité de renseignement portant sur tous les aspects de la menace terroriste est installée au sein du secrétariat général du Conseil. Elle est chargée de collecter les informations des centres de renseignement des Etats membre et de les analyser. La crédibilité et l'efficacité du SITCEM dépendent de l'intérêt que lui porte les Etats membres. Il constitue une structure crédible dont les capacités devraient être renforcées pour traiter des informations plus confidentielles.

⁸ Le Centre de situation conjoint est composé de civils et de militaires. Il suit la situation internationale et fournit une capacité d'analyse et d'alerte rapide concernant les développements politiques internationaux pour les instances du Conseil et le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Sur le plan opérationnel, le Conseil « Justice et affaires intérieures » du 6 novembre 2003 a décidé **la création d'équipes multinationales ad hoc** pour l'échange d'informations relatives aux terroristes. Ces équipes sont constituées de spécialistes des autorités chargées de la lutte contre le terrorisme, et ont pour fonction d'ouvrir des enquêtes sur des personnes suspectées d'appartenir à des groupes terroristes, ainsi que sur les réseaux qui les soutiennent. Elles peuvent recourir à toute la panoplie des techniques d'enquêtes, dans le respect du droit national, à des fins préventives et préalablement à la phase judiciaire, ce qui les distingue des équipes communes d'enquête⁹.

Mais, si la mise en place de structures spécifiques est indispensable, elle n'est pas suffisante, et les Etats doivent adopter des instruments juridiques particuliers.

2). Adapter les instruments juridiques.

Les Etats membres adoptent des instruments juridiques afin de faciliter ces échanges de données et de renseignements. Cependant, c'est un domaine dans lequel des progrès importants doivent être réalisés, car, par manque d'ambition, la plus value apportée par ces instruments reste limitée.

Les hésitations de Etats membres sur l'adoption de **la décision-cadre sur le mandat d'obtention de preuves** illustrent cette retenue qui avait été surmontée pour l'adoption du mandat d'arrêt européen. Cette proposition adopte à l'égard de la reconnaissance mutuelle la même approche que celle de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen. La proposition a pour objectif de créer un dispositif visant à faciliter l'obtention de preuves dans les affaires transfrontières sur la base de principes de reconnaissance mutuelle. Elle est fondée sur l'idée que le mandat européen d'obtention de preuves serait une décision émise par une autorité judiciaire dans un État membre et directement reconnue et exécutée par une autorité judiciaire dans un autre État membre. Par rapport aux procédures d'entraide existantes auxquelles il se substituerait, le mandat européen d'obtention de preuves présenterait des avantages, notamment une accélération des procédures, et comporterait des garanties claires pour l'émission d'un mandat et son exécution. Il fixerait l'objectif à atteindre, tout en laissant à l'État d'exécution le soin de décider de la manière la plus appropriée d'obtenir les preuves conformément à son droit national.

Une nouvelle fois, alors que les conséquences, en matière de libertés publiques, de la mise en œuvre de cette décision-cadre sont nettement inférieures que celles adoptées pour le mandat d'arrêt européen, les Etats membres tardent à conclure un accord indispensable à la réalisation d'un espace cohérent de lutte contre le terrorisme.

⁹ Créées par la décision-cadre 2002/465/JAI du 13 juin 2002.

Dans le **programme de La Haye** pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice adopté par le Conseil européen, le 5 novembre 2004, figure la mise en œuvre **d'un principe de disponibilité des informations**. Selon ce principe, tout agent des services répressifs d'un Etat membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir d'un autre Etat membre. Ce principe devrait régir les échanges d'informations entre les services des Etats membres à compter du 1er janvier 2008. Cependant, si les Etats sont d'accord sur le principe, ils divergent sur ses modalités d'application.

La déclaration sur la lutte contre le terrorisme évoque également une interopérabilité et la création de synergies entre les diverses banques de données créées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures : **Système d'information Schengen II (SIS II), système d'information sur les visas (Visa Information System), et Eurodac**. Cette proposition suppose une refonte radicale du système actuel de protection des données à caractère personnel, notamment au regard du principe de finalité, qui interdit qu'une donnée à caractère personnel puisse être utilisée à une fin différente de celle pour laquelle elle a été collectée. Les avis des Etats membres sont partagés sur la mise en œuvre de cette mesure, surtout en ce qui concerne l'interconnexion de ces bases.

Pourtant dans le cadre d'un espace cohérent de sécurité, les échanges de données de toutes natures, entre services en charge des questions de lutte contre le terrorisme, constituent une nécessité impérieuse. Il convient donc que les Etats membres transcendent leur divergences et souveraineté nationales pour réaliser cet espace de sécurité, en souscrivant, notamment, à la proposition suédoise de décision-cadre relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements.

3). Harmoniser les règles de rétention des données

Les difficultés relatives à l'harmonisation des règles de rétention des données sont également significatives des obstacles qu'il reste à surmonter aux Etats membres pour réaliser un espace homogène de lutte contre le terrorisme. L'acquisition et l'échange de renseignements sont prépondérants dans la lutte contre le terrorisme. Aussi, les attentats de Madrid du 11 mars 2004 ont relancé les propositions législatives, concernant l'harmonisation des législations sur la rétention des données. L'objectif recherché consiste à adopter des règles relatives à la conservation, par les fournisseurs de services, des données relatives au trafic des télécommunications. L'enquête sur les attentats de Madrid a démontré, que la conservation de ces données peut se révéler essentielle pour identifier les auteurs d'actes de terrorisme.

Aucune coopération efficace n'est en effet possible si les législations nationales divergent quant aux délais de conservation et à la nature des données conservées par les opérateurs. Aussi, un projet de décision-cadre a été présenté le 28 avril 2004 par la France, l'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni, pour faciliter la coopération judiciaire pénale entre les Etats membres. Ce projet consiste à rapprocher les législations applicables à la rétention, par les opérateurs de télécommunication. Il concerne trois types de données traitées et stockées par les opérateurs : les données relatives au trafic, les données de localisation et les données relatives à l'utilisateur ou à l'abonné. Seules les données générées par une communication, et non le contenu de celle-ci, sont concernées. Les données visées peuvent être acheminées via la téléphonie, les services de messages courts, de médias électroniques et les services de messagerie multimédias fournis dans le cadre d'un service de téléphonie, et les protocoles Internet.

Le débat principal a porté sur la durée de conservation des données allant de un à trois ans maximum. Certains Etats membres ont du surmonter des réticences internes, notamment la France dont la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) considère, qu'une période d'un an ou plus serait clairement disproportionnée et par conséquent inacceptable. Certains Etats membres ont déjà des durées supérieures, trois ans minimum en Irlande, deux ans renouvelables une fois en Italie. La législation allemande, par contre, ne permet, aux opérateurs, de conserver les données relatives au trafic que pendant les six mois suivant la facturation et uniquement pour les besoins de celle-ci. Les autorités judiciaires ne peuvent donc obtenir de telles données, que dans la mesure où elles ont été conservées par l'opérateur pour des raisons commerciales.

En définitive, la session du Conseil Justice et affaires intérieures du 21 février 2006 a adopté une **directive sur la conservation de données**, modifiant la directive 2002/58/CE. Cette directive a pour objectif d'harmoniser les dispositions des États membres relatives aux obligations des fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications en matière de conservation de certaines données qui sont générées ou traitées par ces fournisseurs, en vue de garantir la disponibilité de ces données à des fins de recherche, de détection et de poursuite d'infractions graves telles qu'elles sont définies par chaque État membre dans son droit interne. La directive s'applique aux données relatives au trafic et aux données de localisation concernant tant les entités juridiques que les personnes physiques, ainsi qu'aux données connexes nécessaires pour identifier l'abonné ou l'utilisateur enregistré. Elle ne s'applique pas au contenu des communications électroniques, notamment aux informations consultées en utilisant un réseau de communications électroniques.

Les données sont conservées pour une durée minimale de six mois et maximale de deux ans à compter de la date de la communication. Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'accès intentionnel aux données conservées ou le transfert de ces données soient passibles de sanctions, y compris de sanctions administratives ou pénales, qui sont efficaces, proportionnées et dissuasives. Chaque État membre désigne une autorité publique qui est chargée de surveiller l'application, sur son territoire, des dispositions adoptées pour ce qui concerne la sécurité des données conservées. Après l'entrée en vigueur de la directive, les États membres disposeront de 18 mois pour se conformer à ses dispositions.

En définitive le texte retenu reste minimaliste. Il n'est pas adopté dans le cadre du troisième pilier, mais dans le premier, qui autorise son adoption malgré l'opposition de deux États membres. Les États membres disposent d'une longue période de mise en conformité. Mais surtout, les États membres ne sont parvenus à s'accorder que sur une durée minimale de conservation des données de 6 mois.

4). Simplifier les échanges d'informations et de renseignements

La Suède a déposé, en juin 2004, un projet de **décision-cadre relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs** des États membres, notamment en ce qui concerne les actes terroristes. Ce projet de décision-cadre a pour objet de créer un cadre juridique commun d'échange d'informations et de renseignements, applicable à tous les services répressifs nationaux.

Les informations peuvent être utilisées par les services répressifs auxquels ils ont été transmis aux fins des procédures pour lesquelles elles ont été demandées, mais aussi aux fins d'autres procédures ayant un rapport direct ou dans le but de prévenir un danger immédiat et grave pour la sécurité publique. De plus, elles peuvent être utilisées à toute autre fin si les services les ayant transmises y consentent. La transmission se fait notamment par l'intermédiaire des **bureaux Sirene ou des unités nationales et des officiers de liaison Europol**, ou directement entre services répressifs. Les règles de protection des données habituellement prévues pour ces canaux de communication sont applicables.

Les négociations sur ce texte progressent lentement et apparaissent difficiles. A ce stade, les discussions ont surtout porté sur l'inclusion des autorités judiciaires dans le champ de la décision-cadre. Certains États membres, dont la France, s'opposent à ce que des informations qui ne peuvent être détenues, selon leur droit national, que par des autorités judiciaires, puissent être transmises selon les canaux de la coopération policière. Elles souhaitent exclure les autorités judiciaires du champ de la proposition, afin d'éviter que les mécanismes de coopération judiciaire puissent être contournés par le biais de ce texte. Cette exclusion diminue

sensiblement la plus value apportée par la proposition, car les demandes ne pourront porter que sur des informations dont les policiers disposent hors réquisition judiciaire, qui s'échangent déjà de manière informelle. Pour prendre un exemple concret, un policier allemand ne pourra pas demander à un policier français d'identifier un numéro de téléphone français en liste rouge, car le policier français ne peut l'obtenir que sur autorisation judiciaire.

Pour éviter que le texte ne soit vidé de sa substance, il a été proposé de définir une liste limitative des informations « judiciaires » susceptibles d'être incluses dans le champ de la décision-cadre, qui comprend notamment les fichiers ADN et des empreintes digitales. Certaines délégations estiment cependant cette liste trop large et persistent à vouloir exclure l'ensemble des informations détenues par des autorités judiciaires.

L'adoption de ce texte, dans une version qui apporte une réelle plus value pour les services opérationnels, nécessite, une nouvelle fois que les Etats membres fassent évoluer leurs législations nationales. A défaut d'une confiance réciproque du niveau similaire à celui qui avait permis d'adopter la décision-cadre sur le terrorisme, ou le mandat d'arrêt européen, les Etats membres de l'UE n'adopteront qu'un document formel. Le progrès apporté restera négligeable pour les techniciens.

5). Mettre en œuvre les instruments juridiques adoptés

A des textes aux incidences minimales, s'ajoutent des retards dans la mise en œuvre des textes adoptés par l'UE. La plupart des Etats membres présentent des retards importants dans ce domaine, qu'il s'agisse de la transposition des décisions-cadres dans les délais ou de la ratification des conventions du troisième pilier. De plus, des Etats membres ne transposent pas convenablement des dispositions européennes. Outre les difficultés de mise en œuvre des décisions-cadres sur le terrorisme et le mandat d'arrêt européen déjà citées, des difficultés similaires ont été rencontrées pour la transposition de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquêtes et pour l'adoption des mesures nécessaires pour donner à leur représentant à Eurojust les pouvoirs requis par la décision du 28 février 2002 ayant institué cette unité de coopération judiciaire.

Des conventions adoptées dans le cadre du troisième pilier et qui sont soumises à la ratification des Etats membres ne sont pas ratifiées de façon satisfaisante. La convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale n'a pas encore été ratifiée par l'ensemble des Etats membres. Les trois protocoles de 2000, 2002 et 2003 modifiant la convention Europol n'ont pas tous été approuvés.

Or, **la Commission dispose de moyens d'action limités contre les Etats**. Elle ne dispose pas du droit de former un recours en manquement d'Etat dans le cadre du troisième pilier. Cette carence institutionnelle limite l'effectivité des actes adoptés. Aussi, **différents types d'évaluations** ont été mis en place, par le Conseil, la Commission et les Etats membres eux-mêmes, pour faire pression sur les Etats les plus réticents.

Le Conseil européen a demandé au Conseil de procéder chaque semestre, en coopération avec le secrétaire général/Haut représentant, M. Javier Solana, le coordinateur européen de la lutte antiterroriste, M. Gijs de Vries, et la Commission, à une évaluation de l'état de mise en œuvre de la déclaration sur la lutte contre le terrorisme du 25 mars 2004. Ce bilan régulier, présenté au Conseil européen de printemps et de fin d'année, représente un aiguillon utile pour les Etats membres.

Les rapports d'évaluation de la Commission, prévus par les décisions-cadres ou décisions elles-mêmes, sont également précieux, d'autant que la Commission n'hésite pas à désigner nommément les Etats coupables de transposition tardive ou incomplète.

Un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme a été mis en place par la décision du Conseil du 28 novembre 2002. Cette évaluation par les pairs des dispositifs nationaux de lutte contre le terrorisme est un exercice utile, qui ne se limite pas à l'examen de la reprise des engagements internationaux pris par les Etats membres, mais permet également d'identifier les bonnes pratiques des Etats membres dans ce domaine. Un premier rapport d'évaluation des structures nationales des quinze anciens Etats membres, comportant une douzaine de recommandations, a été remis au Conseil le 23 novembre 2004.

Le programme de La Haye insiste sur le développement de ces mécanismes d'évaluation, afin d'assurer une mise en œuvre effective des textes dans les délais prévus. La Constitution européenne confortait d'ailleurs cette volonté par une disposition spécifique¹⁰ consacrée à la mise en place d'une évaluation objective et impartiale de l'ensemble des politiques de l'Union relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Aussi, les Etats membres doivent poursuivre leurs efforts pour faciliter les échanges de données et de renseignements qui sont la base de l'efficacité de la lutte contre le terrorisme. Ils doivent transcender leurs réticences nationales pour élever leurs standards normatifs nationaux à des niveaux compatibles avec la mise en œuvre d'une lutte efficace contre le terrorisme.

Par ailleurs, le développement des échanges de données et de renseignements ne sont pas suffisants, ils doivent être complétés par le renforcement de la coopération opérationnelle.

¹⁰ art. III-260

B). RENFORCER LA COOPERATION OPERATIONNELLE

Les attentats du 11 septembre ont déclenché une dynamique législative soutenue dans l'Union européenne. Dès le 21 septembre, un Conseil européen exceptionnel a adopté un plan d'action de lutte contre le terrorisme ambitieux. Certaines mesures adoptées étaient en gestations et leur adoption a été accélérée. La plus significative est la décision-cadre sur la définition commune du terrorisme, qui constitue le premier instrument juridique international à définir un acte terroriste par référence au but poursuivi. Elle a été complétée par la création du mandat d'arrêt européen qui renforce la lutte contre le terrorisme en facilitant la remise des personnes soupçonnées ou condamnées pour de tels crimes.

Pourtant, la dynamique politique qui avait prévalu après les attentats du 11 septembre a trop rapidement cédé place aux logiques souverainistes des Etats membres. Ceux-ci doivent intégrer les contraintes de la construction européenne dans leurs droits nationaux et accepter les harmonisations nécessaires qui, seules, permettront la réalisation d'un véritable espace de sécurité commun.

1). Aligner leurs normes juridiques internes sur les standards européens adoptés.

La lutte opérationnelle contre le terrorisme reste placée sous la responsabilité des Etats membres. L'UE leur donne des bases juridiques facilitant leur coopération. Cependant, il incombe aux Etats membres d'intégrer les normes juridiques européennes dans leur droit interne. L'objectif consiste à estomper les différences entre les systèmes nationaux de lutte antiterroriste.

L'Espagne, pourtant en pointe dans la lutte contre le terrorisme, n'a pas intégré dans sa législation **le procédé d'identification par ADN**. Pourtant, dans le cadre du mandat d'arrêt européen, elle fait confiance à ses partenaires européens, et n'hésite pas à extraditer ses propres nationaux. Or, certains délinquants ou criminels, dont elle réclame l'extradition, peuvent avoir été confondus, identifiés ou interpellés grâce au procédé d'identification par ADN utilisé par le pays membre auquel elle réclame l'extradition. Ainsi, après avoir accepté de collaborer sur la base de normes juridiques qui réclament une confiance totale entre partenaires, est-il regrettable de ne pas aligner l'ensemble des arsenaux législatifs au même niveau.

Ainsi, dans le cadre des accords de Schengen, le **droit d'interpellation transfrontalier** des criminels et délinquants poursuivis par les agents d'un pays de l'UE sur le territoire d'un autre Etats membres, devrait être accordé mutuellement par tous les Etats membres de l'UE à leurs partenaires. Même si cette mesure nécessite, comme pour la France, une réforme constitutionnelle.

La convention d'application de l'accord de Schengen a été intégrée dans le droit de l'UE par le dispositif de « l'acquis de Schengen ». Son article 41 institue le droit pour les agents d'une partie contractante qui, dans leur pays, poursuivent une personne prise en flagrant délit d'infraction grave, de poursuivre sur le territoire d'une partie contractante voisine. Aux termes du paragraphe 2 de cet article, chaque Etat a la faculté de choisir entre deux options dont l'une permet de ne pas accorder aux agents poursuivants le droit d'interpellation. Pour des considérations de souveraineté nationale plusieurs Etats membres n'accordent toujours pas cette possibilité. La France a souhaité en 2004 accorder ce droit d'interpellation à ses partenaires européens. Le Conseil d'Etat, saisi du projet de texte modificatif, l'a refusé en l'état actuel de notre constitution, en faisant prévaloir les mêmes considérations de souveraineté que le Conseil Constitutionnel en 1991. Ainsi, dans un espace de sécurité de justice et de liberté qui se veut commun, un agent officiel d'un Etat membre ne peut pas procéder à l'interpellation en flagrant délit d'un criminel ou délinquant qui franchi une frontière entre deux Etats de l'UE. Alors que cette mesure consiste uniquement à s'assurer de la personne de l'individu, fouille sûreté et immobilisation, en attendant la remise aux autorités locales compétentes pour l'arrestation. Cette situation devient totalement absurde lorsque dans un pays comme la France, par exemple, tout citoyen peut interpellé, en flagrant délit, l'auteur d'un crime ou d'un délit pour le remettre aux autorités de gendarmerie ou de police compétentes¹¹.

La confiance réciproque qui a prévalu pour l'adoption des décisions-cadres sur le terrorisme et le mandat d'arrêt européen devrait inciter les Etats membres à transcender les contraintes de souveraineté nationales pour s'accorder mutuellement ce droit. Chaque Etat membre doit donc modifier son choix d'option pour autoriser ces interpellations. Même si, comme la France, certains Etats membres devront procéder à une réforme constitutionnelle.

2). Privilégier les instruments juridiques de l'Union européenne

Dans le cadre de la mise en place d'un espace commun de lutte contre le terrorisme, il apparaît nécessaire d'uniformiser les instruments qui dépassent les frontières juridiques entre Etats membres. Aussi, la réalisation d'un espace cohérent de lutte contre le terrorisme nécessite que les Etats membres de l'UE adoptent les mêmes instruments juridiques de coopération opérationnelle. Cet espace ne peut être réalisé si une partie des Etats membres adoptent des accords partiels dont les dispositions juridiques ne s'appliquent qu'entre eux. Ces accords peuvent présenter un intérêt au niveau de l'UE dans la mesure où ils permettent et incitent, à terme, le ralliement des autres Etats membres de l'UE. Les signataires initiaux de l'accord partiel auraient ainsi agi comme un « *groupe pionnier* » dans le cadre d'une coopération

¹¹ Article 73 du code de procédure pénale.

renforcée, chargé de faire progresser les normes juridiques de coopération. Pour autant, cette méthode ne permet pas aux signataires ultérieurs de participer aux négociations de l'accord. Certains peuvent être alors tentés de signer ces accords pour des raisons d'affichage politique, mais de ne pas les ratifier, donc de les mettre en vigueur, en raison d'obstacles juridiques.

Ainsi, un nouvel accord de Schengen, dit « **Schengen+** » a été adopté sur la base conventionnelle de droit international public et non d'un instrument juridique de l'UE entre l'Allemagne, l'Autriche, les trois pays du Bénélux et la France le 27 mai 2005 à Prüm. Ce traité vise à renforcer la coopération policière transfrontalière et la coopération dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et l'immigration illégale. Les mesures adoptées indiquent un degré de confiance important entre les Etats signataires et contiennent des mesures nouvelles dont les Etats membres devraient s'inspirer pour faire progresser la coopération opérationnelle et la lutte contre le terrorisme.

Le chapitre 2 du Traité concerne les échanges de données à caractère personnel et des informations sur les profils ADN, les empreintes digitales, et registres des véhicules. Le dispositif retenu prévoit la mise en place d'une consultation automatisée centralisée des empreintes génétiques et dactyloscopiques détenues dans les fichiers des pays signataires. Cet article donne la possibilité aux parties contractantes de comparer leurs données génétiques avec les données des bases des autres membres de façon anonyme. C'est seulement lors d'un rapprochement positif que l'anonymat peut être levé. Il a également été prévu qu'Interpol serve de plateforme d'échanges en permettant à chaque pays membre, de fournir des profils génétiques et de les comparer avec ceux mis à disposition par d'autres pays. Un dispositif semblable est mis en œuvre pour les systèmes d'identification dactyloscopiques. Il est également organisé, par l'intermédiaire d'organes nationaux de contact, un droit d'appeler automatisé et ponctuel des registres nationaux des véhicules.

Les dispositions du chapitre 3 renforcent la lutte contre le terrorisme, en permettant, d'une part, via l'intermédiaire d'une autorité nationale, la transmission d'initiative de données à caractère personnel et les informations, et d'autre part, la mise en place d'accompagnateurs pour la sécurité des vol dans les avions.

Le chapitre 5 contient plusieurs dispositions autorisant des formes communes d'intervention. Les dispositions sur les patrouilles communes correspondent aux patrouilles mixtes réalisées actuellement dans le cadre des accords de coopération policière transfrontalière. Ces patrouilles constituent un outil intéressant de lutte contre la délinquance transfrontalière. Par contre, le Traité introduit dans le texte l'autorisation pour les agents étrangers de « *prêter main forte* » aux forces localement compétentes. Cette plus value est

intéressante car elle permet de conférer de véritables missions de police transfrontalière à ces patrouilles communes. Enfin, le texte prévoit, dans un cas d'urgence, l'intervention d'agents étrangers, sans autorisation préalable, sur le territoire d'une autre Partie afin de lutter contre un danger pour les personnes et les biens, dans le but de prendre « *des mesures provisoires* », incluant « *l'interpellation* » d'une personne. Il apparaît, en effet judiciaire, notamment lors de catastrophes ou d'accidents graves en zone frontalière, d'autoriser l'intervention des forces de police les plus proches du lieu, quelle que soit leur Etat d'origine.

Ce traité comporte donc de nombreuses dispositions qui améliorent les possibilités de coopération en matière de lutte contre le terrorisme et plus largement contre la criminalité transfrontalière. Ces dispositions gagneraient à être reprises dans un instrument juridique de l'UE de façon à en étendre les dispositions à l'ensemble de ses Etats membres. Pour autant cette technique d'adoption en nombre restreint d'Etats ne manque pas d'efficacité. Elle permet d'adopter des dispositions relativement ambitieuses et exerce à terme une pression sur les Etats n'ayant pas participé à son élaboration pour les faire adhérer. L'Espagne, bien que n'ayant pas participé à la négociation de ce Traité, l'a signé au mois de janvier 2006. Les accords de Schengen, initialement négociés par quelques Etats membres de l'UE, avaient ensuite été adoptés par l'ensemble des Etats membres et finalement été intégrés par le procédé de « l'acquis Schengen » dans le droit de l'UE.

Une réforme de l'accord de Schengen, élaborée au niveau de l'UE, aurait pu constituer l'occasion d'étendre le champ de compétence de la coopération transfrontalière aux voies maritimes, fluviales et aériennes. Les accords actuellement en vigueur, limitent les poursuites transfrontalières à la zone terrestre. Ainsi, par exemple, faute d'accord juridique, un hélicoptère poursuivant le véhicule d'un terroriste doit juridiquement interrompre sa poursuite à la frontière de son Etat !

Cependant, la nécessité de recourir à des instruments du droit international pour coordonner des actions d'Etats membres de l'UE démontre que l'espace de liberté de sécurité et de justice n'est pas encore achevé.

En matière de coopération opérationnelle, des difficultés similaires subsistent.

3). Développer les structures opérationnelles existantes

Le second volet de l'action de l'Union européenne, spécifique à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, concerne la coordination de l'activité opérationnelle des Etats membres. Dans ce domaine l'UE a adopté de nombreuses mesures et mis en place plusieurs mécanismes et organismes : l'Office européen de police, Europol, l'unité de coopération judiciaire, Eurojust, l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures, les équipes communes d'enquête, ou la Task force des chefs de police.

Aussi, s'agit-il aujourd'hui davantage de renforcer l'efficacité du dispositif existant, que de créer de nouveaux services.

a). Rendre Europol plus opérationnel

L'Office européen de police, Europol, créé par la Convention Europol du 26 juillet 1995, est installé à La Haye. Il a connu une montée en puissance importante depuis le démarrage de ses activités le 1^{er} juillet 1999. Il compte aujourd'hui environ 500 agents dont 80 officiers de liaison des Etats membres. Ses compétences matérielles ont été progressivement étendues et couvrent l'ensemble de la criminalité organisée transnationale, y compris le terrorisme. Cependant, Europol reste un organisme d'analyse et d'échanges d'information, mais ne constitue ni une force de police européenne, ni une structure opérationnelle.

Europol ne dispose actuellement d'aucun pouvoir opérationnel, et permet uniquement des échanges d'informations entre les services répressifs des Etats membres, auxquels il fournit une analyse criminelle fondée sur des « fichiers d'analyse » consacrés à des thèmes précis de la criminalité internationale, terrorisme islamiste, réseaux pédophiles, etc.

Après les attentats du 11 septembre 2001, une équipe de spécialistes antiterroristes, appelée « Task Force de lutte contre le terrorisme » (« Counter Terrorism Task Force », CTF), a été mise en place à Europol. La pauvreté des informations échangées et sa faible valeur ajoutée ont conduit à sa suppression, le 1^{er} avril 2003, et à l'intégration de ses tâches au sein de la structure d'Europol. A l'issue d'une période de transition, l'unité contre terrorisme (SC5) d'Europol a pris le relais et repris les projets en cours. Après les attentats du 11 mars 2004, le conseil d'administration d'Europol a finalement décidé de réactiver la Task Force de lutte contre le terrorisme, afin de pouvoir mettre à disposition des Etats membres une équipe renforcée en cas de crise majeure. Ses effectifs devraient être, à terme, de 56 personnes. Mais le profil des correspondants nationaux auprès d'Europol montre que les Etats ne sont pas encore décidés à jouer totalement le jeu d'une action commune.

Au-delà de ces changements organisationnels, qui sont révélateurs des difficultés rencontrées dans les faits et de l'absence d'un véritable consensus, la contribution d'Europol à la

lutte contre le terrorisme reste limitée, en raison de la réticence des services des Etats membres à l'alimenter en informations.

Il pourrait être intéressant de renforcer la dimension opérationnelle de l'Office, afin d'en faire un service européen d'enquête de police judiciaire pour les infractions transnationales les plus graves. Sans prétendre diriger l'activité des services d'enquêtes nationaux, ou se substituer aux coopérations bilatérales existantes lorsqu'elles sont efficaces, les pouvoirs opérationnels d'Europol devraient être renforcés.

b). Renforcer l'efficacité d'Eurojust

Installée à La Haye depuis le 1^{er} décembre 2002, l'unité Eurojust a été instituée par une décision du Conseil du 28 février 2002. Composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes, Eurojust est compétente pour l'ensemble de la criminalité organisée transnationale, dont le terrorisme.

Eurojust a pour mission de faciliter, soutenir et coordonner les enquêtes pénales transfrontalières ordonnées par les juges d'instruction ou les parquets des Etats membres. Eurojust peut demander aux autorités compétentes d'un ou plusieurs Etats membres d'entreprendre une enquête ou des poursuites sur des faits précis, de mettre en place une équipe commune d'enquête ou de lui communiquer les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Cependant, les Etats ne sont pas tenus de donner suite à ces demandes, même s'ils doivent en motiver le refus.

Eurojust est une instance encore jeune, qui reste mal connue des praticiens. Il est essentiel de la faire connaître auprès des magistrats. Il est également indispensable que les membres nationaux désignés par les Etats membres aient des pouvoirs suffisants. Certains membres nationaux ne sont, par exemple, pas habilités à recevoir et à transmettre des commissions rogatoires.

Le nombre de dossiers transmis à Eurojust concernant le terrorisme reste faible. Aussi, dans un rapport adressé au Conseil en juin 2004, Eurojust a présenté plusieurs propositions visant à renforcer sa contribution à la lutte contre le terrorisme. Parmi les mesures proposées figure notamment, outre la transposition complète et rapide de la décision instituant Eurojust dans tous les Etats membres, la mise en place d'un système de communication et d'information sécurisé, et le développement de la coopération avec Europol. Un lien organique pourrait être institué entre Eurojust et Europol de façon à permettre à Eurojust de coordonner et de prolonger sur le plan judiciaire les activités opérationnelles d'Europol.

Dans le projet de traité européen, il était envisagé de transformer Eurojust en un parquet européen. Cette hypothèse restait limitée aux infractions concernant la monnaie européenne et conditionnée à une décision unanime des Etats membres. La mise en œuvre d'un procureur européen ne semble pas indispensable pour renforcer l'efficacité de la lutte contre le terrorisme. Par contre, le rapprochement entre magistrats de cultures juridiques différentes doit faciliter le déroulement d'enquêtes conjointes dans différents pays de l'UE. En fait, la transformation d'Eurojust en un parquet européen constituerait l'étape ultime de la réalisation d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Cependant, cette évolution reste difficilement envisageable dans une Union européenne qui n'est pas construite sur un modèle fédéral, et qui préserve la souveraineté de chaque Etat membre.

c). Développer l'Agence européenne pour le contrôle des frontières extérieures

Le contrôle des frontières extérieures des Etats membres contribue à la lutte contre le terrorisme. La déclaration du 25 mars 2004 fait donc, à juste titre, du renforcement des contrôles extérieurs l'un de ses objectifs prioritaires. Pour y parvenir, l'Union européenne a décidé de créer une Agence européenne pour améliorer la coordination de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. Le règlement portant création de cette Agence a été adopté le 26 octobre 2004. Elle a été déclarée opérationnelle à compter du 1er mai 2005.

Pour autant, cette agence ne se substitue pas aux Etats membres et ne peut leur imposer de mener des opérations. Elle se contente de coordonner les actions initiées par les Etats membres. L'action de cette agence devra être appréhendée dans le cadre élargi des politiques communautaires, notamment de lutte contre l'immigration.

L'agence devrait développer une stratégie de sanctuarisation territoriale de l'UE, afin d'initier au niveau européen les mesures qu'il conviendrait de mettre en œuvre dans l'intérêt des Etats membres. On peut même concevoir la désignation de son directeur comme coordonnateur de la sécurité de l'espace européen.

d). Développer le recours aux équipes communes d'enquêtes

L'article 13 de la convention du 29 mai 2000 permet aux autorités compétentes d'au moins deux Etats membres de créer une équipe commune d'enquête, afin d'effectuer des enquêtes pénales dans plusieurs Etats membres. En raison des lenteurs liées à la ratification de cette convention, le Conseil a également adopté une décision-cadre, le 13 juin 2002, relative aux équipes communes d'enquête¹². Le Conseil européen a en effet affirmé à plusieurs reprises la nécessité de mettre sur pied sans délai ces équipes, en particulier en matière de terrorisme.

¹² Cette décision-cadre reprend les dispositions de l'article 13 de la convention.

Plusieurs équipes communes d'enquête compétentes en matière de terrorisme, avec l'Italie et avec l'Espagne et la France ont été mise en œuvre. Ces équipes, composées de magistrats et d'enquêteurs des deux pays y participant, constituent un instrument efficace qui devrait être utilisé davantage. Cela suppose de nouveaux efforts de la part des Etats membres. Le rapport de la Commission sur la transposition de cette décision-cadre, présenté le 7 janvier 2005, souligne que tous les Etats membres n'ont pas encore adopté des mesures de transposition pleinement conformes à la décision-cadre.

Le développement de ces équipes bénéficiant de l'appui d'agents d'Europol serait très utile pour l'efficacité des enquêtes et pour développer une culture policière européenne.

e). Institutionnaliser la Task force des chefs de police

La Task force des chefs de police (TFCP) fut mise en place suite aux engagements de Laeken en 2001. Elle réunit les différents chefs de police et de gendarmerie des Etats membres. Une des missions principales de cette Task force consiste à contribuer à l'organisation d'actions opérationnelles. Or, après trois ans de fonctionnement, les résultats ne correspondent pas sur ce plan aux attentes. Quelques rares opérations ont été organisées sous l'égide d'un Etat membre qui en a pris l'initiative opérationnelle, en associant les autres Etats membres. Cette Task force pâtit de son absence de positionnement dans la structure institutionnelle de l'UE.

Aussi, l'institutionnalisation de la TFCP est indispensable, au renforcement de son action contre le terrorisme. En effet, institué comme organe policier le plus élevé au sein du Conseil et structure de liaison opérationnelle, cette entité semblerait particulièrement adaptée pour se voir attribuer la mission de diriger la lutte anti-terroriste en coordonnant les activités des chefs des unités anti-terroristes des Etats membres de l'Union européenne. Structure indépendante, elle œuvrerait en formulant des avis et des recommandations en matière policière au Conseil, par l'intermédiaire du COREPER, en coordonnant les actions des autorités nationales avec celles d'Europol et en adressant à ces entités des directives opérationnelles. Les activités de la Task force seraient alimentées tout particulièrement par le flux d'informations fournies par Europol.

Le positionnement institutionnel de la TFCP pourrait être similaire à celui qui régit le comité militaire de l'Union européenne. La structure s'identifierait en tant qu'instance autonome chargée de coordonner l'action opérationnelle des administrations policières nationales et de faire valoir son expertise nationale auprès du Conseil. Pour la mise en cohérence des objectifs de cette instance avec les besoins policiers des pays membres, elle entretiendrait des relations directes avec Europol, dont le directeur en serait membre.

CONCLUSION GENERALE

Par leur volonté de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice commun, les Etats membres sont parvenus à constituer un espace juridique privilégié dans la lutte contre le terrorisme. Cet espace reste cependant inachevé, en raison de la persistance de logique souverainiste dont les Etats membres ne parviennent pas toujours à s'exonérer.

En faisant preuve d'une grande détermination politique, les Etats membres doivent tirer toutes les conséquences des décisions communes adoptées au lendemain du 11 septembre et intégrer dans leurs législations nationales des normes juridiques qui témoignent d'un degré de confiance mutuelle élevée. Dans la mesure où coexistent sur le territoire de l'UE trois systèmes juridiques fondamentalement différents, le droit romain, le droit anglo-saxon et le droit scandinave, il reste illusoire d'imaginer une harmonisation complète de systèmes juridiques. Ainsi, c'est dans la reconnaissance mutuelle de la valeur des décisions judiciaires, dans l'adoption commune d'instruments juridiques ambitieux, et le renforcement de la coopération policière et judiciaire qu'il convient de développer la coordination entre Etats membres.

Dans ces conditions, l'espace européen pourrait constituer un véritable espace d'insécurité pour les terroristes en ne leur permettant pas d'utiliser les barrières juridiques qui subsistent pour les forces de l'ordre et les magistrats.

Face à l'homogénéité de l'UE, il est permis d'espérer en l'avènement d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice. Les nombreuses décisions adoptées et mesures mises en œuvre par les Etats membres de l'UE permettent effectivement d'en percevoir les contours.

Pour autant, la réalisation de cet espace repose sur la détermination politique de chaque Etat membre et la perception collective de la nature de cet espace à réaliser. Aussi, en cette période d'incertitude sur l'avenir de l'Union européenne, est-il permis de douter de la réalisation rapide de cet espace de liberté, de sécurité et de justice.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES EN FRANÇAIS

- CIRCULAIRE-MEMENTO, « L'entraide pénale internationale », Direction des affaires criminelles et des grâces, ministères de la justice, avril 2004.
- DELEBARRE Michel, « Quelle coopération pour lutter contre le terrorisme ? », Rapport d'information N°1716 assemblée Nationale, juillet 2004.
- GUIDE METHODOLOGIQUE, « Loi du 9 mars portant adaptation de la justice aux évolutions de lacriminalité », Direction des affaires criminelles et des grâces, ministères de la justice, mars 2004.
- HEISBOURG François, « Hyperterrorisme : la nouvelle guerre », Editions odile jacob, 2001.
- PHILIP Christian, « L'Europe face au terrorisme, quelle valeur ajoutée ? », Rapport d'information n°2123, assemblée nationale.

ARTICLES EN FRANÇAIS

- BERTHELET Pierre, « le programme de La Haye », Revue de la gendarmerie nationale, Juin 2005.
- CHARILLON Frédéric, « La politique étrangère de l'UE à l'épreuve des normes américaines », Cultures et Conflits, n°44, printemps 2002.
- CHEVREUL Olivier Chef d'escadron, « Des pouvoirs opérationnels d'europol », Revue de la gendarmerie nationale, Juin 2005.
- COMBEAUD Sébastien, « premier bilan du mandat d'arrêt européen », Revue du marché commun et de l'Union européenne, n0495, février 2006GENSON
- Roland et ZANDERS patrick, « Réflexions quant à l'amélioration de la coopération policière opérationnelle au sein de l'Union européenne », revue du Marché commun et de l'Union européenne, n°472, octobre-novembre 2003.
- KIM Olivier Lieutenant-colonel, « La coopération européenne dans la lutte antiterroriste », Revue de la gendarmerie nationale, Juin 2005.
- POINCIGNON CBA, « l'UE et la lutte contre le terrorisme : spécificités et défis », Tribune du CID 12ème promotion.
- SANTO Sandrine, « L'ONU face au terrorisme », groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP).
- WIOLAND Didier Chef d'escadron, « La coopération transfrontalière », Revue de la gendarmerie nationale, Juin 2005.
- WOUTER van de RIJT, « Des inspecteurs européens aux frontières de la France », Revue de la gendarmerie nationale, Juin 2005.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_fr.htm

http://europa.eu.int/index_fr.htm

http://europa.eu.int/pol/justice/index_fr.htm

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s22008.htm>

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=406&lang=fr&mode=g

<http://www.cnil.fr/>

<http://www.un.org/french/terrorism/>

<http://www.coe.int/T/F/Com/Dossiers/Themes/terrorisme/default.asp>

<http://untreaty.un.org/French/Terrorism.asp>

<http://www.un.org/french/docs/sc/committees/1373/>

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	01
<u>PREMIERE PARTIE : L'UNION EUROPEENNE COMME ESPACE JURIDIQUE PRIVILEGIE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME</u>	02
A. LES LIMITES DE L'ACTION DES NATIONS UNIES DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	02
1). L'ONU peut afficher un bilan non négligeable	02
2). Mais l'action de l'ONU reste limitée.	03
B – L'UNION EUROPEENNE CONSTITUE UN ESPACE PRIVILEGIE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME.	05
1). La définition commune du terrorisme	06
2). La décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen.	08
3). L'établissement de listes d'individus et d'organisations terroristes	11
4). La problématique de l'inscription du Hamas	13
Conclusion de la première partie	14
<u>DEUXIEME PARTIE : L'UNION EUROPEENNE RESTE UN ESPACE JURIDIQUE INACHEVE DE LUTTE CONTRE LE</u>	15
A. FACILITER LES ECHANGES D'INFORMATIONS	15
1). Mettre en place de structures spécifiques	16
2). Adapter les instruments juridiques	18
3). Harmoniser les règles de rétention des données	19
4). Simplifier les échanges d'informations et de renseignements	21
5). Mettre en œuvre les instruments juridiques adoptés	22
B). RENFORCER LA COOPERATION OPERATIONNELLE	24
1). Aligner leurs normes juridiques internes sur les standards européens adoptés.	24
2). Privilégier les instruments juridiques de l'UE	25
3). Développer les structures opérationnelles existantes	27
a). Rendre Europol plus opérationnel	28
b). Renforcer l'efficacité d'Eurojust	29
c). Développer l'Agence européenne pour le contrôle des frontières extérieures	30
d). Développer le recours aux équipes communes d'enquêtes	30
e). Institutionnaliser la Task force des chefs de police	31
CONCLUSION GENERALE	32