



La coopération européenne dans la lutte contre le terrorisme

**Mémoire de géopolitique
du chef d'escadrons Fabrice TALARICO**

**dans le cadre du séminaire :
« L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme »**

Sous la direction de monsieur François GERE

MARS 2006

LA COOPERATION EUROPEENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Sommaire

Première Partie :

L'émergence de la coopération européenne dans la lutte contre le terrorisme.

L'importance des clubs et de l'institutionnalisation de la coopération antiterroriste par la CEE.
La coopération franco-espagnole dans la lutte contre ETA : de l'incompréhension à l'exemplarité.
Les coopérations dans les années 70-80 contre les terrorismes d'extrême gauche et régionalistes.

Deuxième Partie :

Les avancées dues à l'instauration de l'Union européenne.

La mise en place des accords de Schengen.
Le troisième pilier : Justice et affaires intérieures.
Le traité d'Amsterdam (97) et le Conseil européen de Tampere (99).

Troisième Partie :

La prise de conscience depuis les attentats du 11 septembre 2001.

Des avancées sur le plan législatif suite aux attentats du 11 septembre 2001.
L'accélération de la mise en place de la coopération au niveau européen après les attentats du 11 mars 2004 à Madrid.
Des avancées toutefois trop lentes.

FICHE DOCUMENTAIRE

1. La coopération européenne dans la lutte contre le terrorisme.
2. 2006_memoire_geop_UE et lutte antiterroriste_Talarico
3. Chef d'escadrons, armée de Terre, TALARICO Fabrice , France
4. 22 mars 2006
5. Division C – groupe C1
6. Mémoire de géopolitique
7. L'Europe a, depuis trente ans, collaboré dans la lutte contre le terrorisme au sein de la CEE puis de l'Union européenne, face à des formes de terrorisme qui ont toutefois toujours été relativement limité à des Etats donnés. Cependant cette coopération n'a pas été aussi rapide à se développer que la mise en place d'accords comme ceux de Schengen. L'Europe a ainsi supprimé ses frontières intérieures sans mettre en place un système de protection efficace aux frontières extérieures. Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis puis ceux du 11 mars 2004 à Madrid ont relancé la coopération européenne contre cette menace. Mais l'Europe ne doit pas seulement créer de nouveaux outils. Elle doit veiller à les rendre efficaces et surtout harmoniser les législations en vigueur dans les Etats membres et permettre une collaboration efficace entre eux, en la coordonnant éventuellement.
8. Union européenne, lutte antiterroriste, Europol, Eurojust, Schengen.

INTRODUCTION

Le terrorisme n'est pas un phénomène récent, notamment en Europe. Différentes formes de terrorisme ont frappé le vieux continent, depuis la fin du 19^e siècle avec la vague anarchiste jusqu'aux attentats du 7 juillet 2005 à Londres. Pendant cette période, certains pays d'Europe ont durement été frappés par le terrorisme d'extrême gauche, dans les années 70-80, comme l'Italie avec les Brigades rouges ou l'Allemagne de l'Ouest avec la Fraction armée rouge. D'autres Etats subissent depuis de nombreuses années un terrorisme régionaliste, plus ou moins virulent, qui perdure encore comme en Espagne avec l'ETA.

Le choc des attentats du 11 septembre 2001, aux Etats-Unis, a été suivi par les attentats du 11 mars 2004, à Madrid, et du 07 juillet 2005, à Londres, qui ont montré que le terrorisme islamiste pouvait frapper au cœur de l'Europe. L'Union européenne et les Etats membres ont fait preuve d'une grande solidarité lors de ces dramatiques événements mais l'efficacité de l'Union, à se protéger face au terrorisme, semble bien en cause.

Alors que le terrorisme est un phénomène ancien sur le sol européen, pourquoi l'Europe n'arrive-t-elle pas à se protéger plus efficacement en capitalisant les expériences accumulées contre les terrorismes d'extrême gauche, palestinien et indépendantistes qui l'ont touché ces trente dernières années ?

Des coopérations se sont instaurées, des outils ont été mis en place mais la dynamique interne de la construction européenne a cependant été plus rapide que la mise en place des capacités à se protéger efficacement contre le terrorisme.

Après la présentation des prémices de la coopération contre le terrorisme dans les années 1970-80 entre certains Etats européens, de façon informelle ou institutionnelle, les avancées dues à l'instauration du traité de Maastricht seront évoquées. Enfin la prise de conscience des faiblesses européennes face au terrorisme et l'accélération de mesures concrètes après les attentats du 11 septembre 2001 seront développées.

1 L'EMERGENCE DE LA COOPERATION EUROPEENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME.

Le terrorisme n'est pas un phénomène récent sur le sol européen. Les mouvements anarchistes et nihilistes ont frappé, en Europe, entre la fin du 19^e siècle et la première guerre mondiale. Ce type de terrorisme s'est surtout manifesté par des assassinats politiques dans le but de tenter de gagner la sympathie de l'opinion publique.

Entre les deux guerres mondiales, le terrorisme était lié aux événements dans les Balkans ainsi qu'à l'extrême droite révolutionnaire.

A partir des années 1960, l'affrontement israélo-palestinien va exporter, au cœur de l'Europe, le terrorisme palestinien dont le but est de médiatiser ce conflit sur la scène internationale. Ce terrorisme « publicitaire », d'après la définition de Gérard Chaliand¹, se manifeste notamment par des détournements d'avions ou par le retentissant attentat des jeux olympiques de Munich en 1972². Il sera par la suite instrumentalisé par certains Etats tels que l'Irak, la Libye ou la Syrie.

Les premières coopérations policières se réalisent au sein d'Interpol. Cet organisme, créé en 1923 par le prince Albert de Monaco, n'est pas une organisation internationale mais une conférence de forces de police indépendantes. Cependant, depuis 1946, les statuts d'Interpol ont sorti de son champ de compétence les crimes à caractère politique et donc le terrorisme. Il a ainsi refusé d'intervenir lors des attentats des jeux olympiques à Munich en 1972. De plus, forte de très nombreux adhérents, 154 pays en 1992, le risque de fuites limite les échanges d'informations entre les membres.

La coopération va donc se développer dès le début des années 70 au sein d'enceintes restreintes et *ad hoc*.

1.1 L'importance des clubs et de l'institutionnalisation de la coopération antiterroriste par la CEE.

Les premières enceintes de coopération en matière de lutte contre le terrorisme sont des clubs informels réunissant des opérationnels qui tissent entre eux un réseau de relations et créent un lieu restreint de collaboration qui facilite les échanges. Ces clubs de professionnels vont avoir une grande importance dans le développement de la coopération européenne antiterroriste.

La C.E.E. a tenté d'institutionnaliser une coopération politique au travers de la coopération politique européenne mais c'est seulement au travers de la coopération policière au sein

¹ CHALIAND Gérard, *L'arme du terrorisme*, Paris ; Audibert, 2002.

² Onze athlètes israéliens sont tués à l'issue d'une dramatique prise d'otage par le commando palestinien Septembre Noir.

du groupe Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale (TREVI) que la future Union européenne va connaître des résultats encourageants.

1.1.1 Les clubs informels de professionnels

La plus ancienne de ces structures est le Club de Berne, créé en 1971. Il regroupe alors les chefs des services de renseignement intérieur de certains Etats de la communauté européenne, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la France ainsi que de la Suisse et de la Norvège. Ce club a pour objectif l'échange d'informations et la mise en place de procédures de coopération, par l'intermédiaire de groupes de travail spécialisés.

Le Club de Vienne, institué en 1979, a pour objectif initial des coopérations ciblées pour échanger des informations sur des individus suspectés de soutenir des organisations pro-palestiniennes. Appelé également le Club des cinq, il comprend l'Autriche, l'Allemagne, la France, l'Italie et la Suisse. Il réunit les ministres et les hauts fonctionnaires en charge de la lutte contre le terrorisme. Son travail s'est notamment orienté sur les relations entre terrorisme, libre circulation et immigration.

Le Police Working Group on Terrorism (PWGT), créé en 1980, symbolise également bien tout l'intérêt porté par les professionnels de l'antiterrorisme aux organes informels dont l'efficacité est revendiquée. Regroupant les Pays-Bas, la France, l'Allemagne, la Belgique et le Royaume-Uni, il réunit aussi bien des hauts fonctionnaires engagés dans la construction européenne que des policiers de terrain. Le PWGT vise à multiplier les accords bilatéraux et confidentiels.

1.1.2 La tentative d'institutionnalisation politique de la lutte antiterroriste au sein de la CEE

Sur le plan politique, la Communauté économique européenne (CEE) a tenté d'instaurer une concertation dans la lutte contre le terrorisme dans le cadre de la coopération politique européenne (CPE³) dont le but était d'harmoniser les politiques étrangères des Etats membres.

En janvier 1986, est créé un groupe de coopération dans la lutte contre le terrorisme international. Placé sous la direction du comité politique, qui réunit les directeurs politiques des ministères des affaires étrangères des pays membres, le « groupe terrorisme » renforce l'action des groupes de la CPE qui traitaient déjà de terrorisme, tels que les groupes « stupéfiants », traitant également du financement d'organisations terroristes, « Moyen-Orient, car la perception d'une menace venant de cette région est prégnante dans les années quatre-vingt, « coopération judiciaire », seule instance traitant de justice

³ La CPE préfigurait la PESC, le second pilier de l'Union européenne.

et dépendant alors des ministères des affaires étrangères et « protocole », forum d'échange d'information sur les diplomates soupçonnés d'être impliqués dans des affaires de terrorisme.

Le mandat originel du groupe terrorisme prévoit trois domaines de compétences. Il s'agit d'abord de préparer une réaction harmonisée des Douze aux actes de terrorisme, en établissant notamment une liaison étroite entre les ministères de la Justice et de l'intérieur, la coordination dans les enceintes internationales et la proposition de recommandations au comité politique sur la possibilité de coopération avec les Etats tiers. Le second axe de travail repose sur l'examen des causes possibles de ces actes terroristes par l'analyse politique des données et l'identification des possibilités d'actions communes en matière de coopération politique. Enfin, il s'agit pour ce groupe de recommander à l'adoption par les ministres de mesures concrètes visant à empêcher le renouvellement de tels actes, sans toutefois que le mandat ne précise de mécanisme précis pour ce faire.

Mais cette tentative des ministères des Affaires étrangères de jouer un rôle dans la lutte contre le terrorisme échouera faute de moyens opérationnels, et ce, malgré des effets de délégitimation réels sur les Etats et organisations soupçonnés de terrorisme.

1.1.3 L'instauration d'une coopération policière au sein de la CEE : le groupe TREVI

C'est lors du conseil européen de Rome, en décembre 1975, qu'a été prise la décision par les ministres de l'intérieur et de la justice, d'instituer un forum de lutte contre le terrorisme international, dans le cadre de la coopération politique européenne.

Cette institutionnalisation de la coopération policière vise à doter la CEE d'un organisme d'échange d'informations sur la coordination de la lutte contre le terrorisme et sur les méthodes de formation.

En juin 1976, par une résolution du Conseil, est créé le groupe Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale. Ce premier groupe TREVI est connu sous le nom de TREVI I. TREVI fixe la coopération à trois niveaux : ministres, hauts fonctionnaires et policiers opérationnels, ce qui lui confère un intérêt majeur. Cependant, le bilan du groupe apparaît assez mitigé après une décennie d'existence.

En 1985, l'action du groupe TREVI est relancée et étendue. Cela correspond à la perception d'une menace terroriste extérieure par les dirigeants des Etats membres et par la volonté de disposer d'une structure plus complète et plus efficace. A côté du groupe TREVI I, sont créés trois nouveaux groupes :

- TREVI II : techniques policières, hooliganisme et maintien de l'ordre ;
- TREVI III : lutte contre la criminalité organisée ;
- TREVI IV : sécurité nucléaire.

Avec l'entrée en vigueur des accords de Schengen, en 1989, est institué un cinquième groupe, TREVI V, parfois appelé TREVI 92, concernant les mesures compensatoires à la libre circulation des personnes.

Le développement des groupes TREVI va renforcer la coopération entre les trois niveaux hiérarchiques de la conférence, ce qui va pour la première fois, donner une légitimation politique à une coopération opérationnelle dans le domaine policier.

L'approche politique dans la lutte contre le terrorisme a été un échec. En revanche, les coopérations au sein de clubs restreints réunissant des professionnels de même niveau, et ce aussi bien au sein de la CEE qu'à l'extérieur ont permis d'obtenir des résultats très positifs. Ces lieux de rencontre ont surtout su rapprocher les principaux responsables de la lutte antiterroriste de différents pays européens, générer la confiance réciproque, nécessaire à l'échange de renseignements et créer l'habitude de collaborer afin d'obtenir une réelle efficacité opérationnelle.

1.2 La coopération franco-espagnole dans la lutte contre ETA : de l'incompréhension à l'exemplarité.

L'exemple franco-espagnol de coopération antiterroriste apporte un éclairage majeur sur le fonctionnement d'une collaboration bilatérale réussie. Cette coopération, qui a débuté par une période d'incompréhension due à une vision politique opposée de la situation au Pays-Basque, va prendre un virage à cent quatre-vingt degrés au milieu des années quatre-vingt. La lutte contre ETA menée conjointement par la France et l'Espagne va aller se renforçant et gagner en efficacité au fil des ans. Elle est assez représentative d'une coopération inter-étatique fructueuse contre le terrorisme et est aujourd'hui citée en exemple.

1.2.1 La phase d'incompréhension

Le terrorisme basque, né durant la dictature de Franco, est apparu comme un mouvement de résistance du peuple basque face à l'oppression du régime. Cette perception a longtemps prévalu, aussi bien au Pays-Basque qu'en France. Ainsi, Jusqu'au milieu des années 1980, la France a considéré les terroristes basques comme des réfugiés politiques.

Le refus du gouvernement socialiste de l'époque de revoir son analyse face à l'intensification des actes terroristes après la transition ne pouvait être que très mal vécu par la jeune démocratie espagnole, dont la nature était ainsi mise en doute. Le fait que cette politique française, n'ait pas changé après l'année 1978, date d'adoption de la constitution, choqua violemment l'opinion espagnole.

Jusqu'au milieu des années 1980, le gouvernement français a donc accueilli sur son sol les *etarras*, permettant à ceux-ci de faire du pays basque français la base arrière du terrorisme en Espagne.

La relation entre la France et l'Espagne a, sur la question du terrorisme basque, débuté par une longue phase d'incompréhension. Cette dernière a pu être renforcée, côté français, par la création, au début des années 1980, par le gouvernement espagnol de Felipe Gonzalez, du Groupe Antiterroriste de Libération (GAL). Ce groupe, composé de policiers espagnols, a procédé à l'élimination de membres de l'ETA, en France et en Espagne.

1.2.2 Le changement de cap de la politique française

En janvier 1979, quatre ans après la mort de Franco et quelques mois après l'adoption d'une constitution démocratique par l'Espagne, la France annonça la fin de la concession du statut de réfugiés politiques aux extrémistes basques. C'était un premier pas.

L'année 1984 marqua le véritable tournant, avec l'accord des premières extraditions. C'était le timide début d'une coopération franco-espagnole dans la lutte contre le terrorisme basque. Dès l'année suivante, la déclaration commune franco-espagnole signée à l'Élysée à l'issue de la visite du Roi d'Espagne à Paris inscrivait, de manière implicite, à la fin de l'article premier, le principe de la coopération dans la lutte contre l'ETA.

1.2.3 Une coopération réussie

A partir de cette date, la coopération n'a cessé de s'approfondir. Elle a suivi parallèlement trois axes : la coopération policière, la coopération judiciaire et la coopération en matière d'information. Les arrestations en France et les saisies d'armes se sont multipliées. A partir de 1986, certaines arrestations faites en France donnèrent lieu à des remises immédiates à la police espagnole, selon la procédure d'urgence absolue. Le 27 décembre 1987, deux officiers de la *Guardia Civil* sont nommés pour travailler en liaison avec la gendarmerie française de Pau et Bayonne dans le but d'échanger des renseignements sur l'ETA. Parallèlement, un colonel de la gendarmerie près l'Ambassade de France à Madrid fut désigné au titre de la représentation et de la coopération technique et administrative. Le 31 juillet 1991, la coopération policière aboutissait à l'inauguration du premier commissariat franco-espagnol au Perthus.

En vingt ans, les progrès ont été remarquables et la lutte conjointe franco-espagnole contre le terrorisme basque représente un cas singulier d'intégration policière et judiciaire bilatérale. Le sommet de Perpignan en 2001 marque la dernière grande étape dans ce domaine. Lors de cette rencontre, il fut décidé la mise en œuvre des dénonciations

officielles, qui permettent la remise temporaire des auteurs de délits ; on s'accorda sur le principe d'équipes d'enquête bilatérales en ce qui concerne le terrorisme ; enfin les mécanismes d'accès aux informations furent régulés dans le but de faciliter la coopération en matière de renseignement.

La coopération franco-espagnole dans la lutte contre ETA, après des débuts difficiles, est aujourd'hui présentée comme une réussite exemplaire. Cela est dû aux différents niveaux de coopération, policier et judiciaire, institués, à une volonté politique commune et surtout à une confiance qui s'est instaurée au fil du temps, permettant d'échanger des informations de valeur et de mener une lutte conjointe.

1.3 Les coopérations dans les années 70-80 contre les terrorismes d'extrême gauche et régionalistes.

Un certain nombre d'Etats de la CEE ont été confronté dans les années 1970-1980 au terrorisme d'extrême gauche. Même si les différents mouvements étaient d'ampleur différente entre les pays, ils revendiquaient une idéologie très proche et appliquaient des méthodes très similaires. Les rapprochements esquissés entre ces groupuscules ont conduit les polices européennes à collaborer mais de façon assez limitée.

1.3.1 Le développement du terrorisme d'extrême gauche.

A la suite des mouvements estudiantins de mai 1968, se sont développés en Europe occidentale des groupes d'extrême gauche qui se sont livrés au terrorisme pour tenter de changer la société.

En Allemagne de l'Ouest, la Fraction armée rouge, connue également sous le nom de bande à Baader, son fondateur historique, a été créée le 14 mai 1970. Ce groupe s'est surtout manifesté par des enlèvements, des prises d'otages et des assassinats. Trois générations se sont succédées après les arrestations des premiers membres en 1972, puis de la première relève dont l'existence a été de très courte durée. S'appuyant sur la théorie de guérilla urbaine afin de créer les conditions favorables à la révolution, La *Rote Armee Fraktion* a surtout privilégié la pratique par rapport à toute théorisation. Elle a procédé à de nombreux attentats mais surtout à des enlèvements et des assassinats spectaculaires. En mars 1998, la RAF a signé l'acte d'autodissolution du groupe.

En Italie, issues du groupe Sinistra proletaria (Gauche Prolétarienne), les Brigades rouges (BR) étaient une organisation terroriste marxiste-léniniste italienne, fondée le 20 octobre 1970. Leur but était l'établissement d'un régime communiste en Italie. Devant l'échec des

actions de propagandes menées en milieu ouvrier, les brigades rouges décidèrent de concentrer leur action sur la lutte armée et les actions violentes contre les serviteurs de l'état : policiers, magistrats, hommes politiques et journalistes. Les brigades rouges commirent également des hold-up pour s'autofinancer.

Les BR se sont principalement illustrées par l'enlèvement du président du parti de la Démocratie-Chrétienne, Aldo Moro, le 16 mars 1978, jour où il devait devenir Premier ministre et former un gouvernement de compromis historique avec le parti communiste. L'État italien refusant de libérer les militants des BR incarcérés, Aldo Moro a finalement été assassiné le 9 mai.

Après la mort d'Aldo Moro, les brigades rouges ont été dénoncées par la totalité de la classe politique italienne et apparurent comme définitivement isolées. En 1988, l'arrestation de nombreux terroristes des Brigades rouges sonna la fin du groupe.

En France, le terrorisme extrémiste de gauche, se manifesta pour la première fois en 1979, avec le premier attentat revendiqué par Action Directe (AD). En 1980, après des attentats spectaculaires, Rouillan et Ménigon, deux des membres fondateurs, ont été arrêtés. Ils ont été amnistiés en 1981 par le Président Mitterrand. Par la suite, le mouvement entra dans une phase d'activité intense. Dissout officiellement par le gouvernement en 1982, AD a durci son action. Deux tendances émergèrent alors, l'une strictement nationale, l'autre internationale qui prônait une fusion des mouvements terroristes européens. La branche nationale d'AD a effectué de nombreux attentats à la bombe et des attaques à main armée dans la région parisienne entre 1982 et 1985. Elle a été démantelée en mars 1986. Le 21 février 1987, l'arrestation des chefs historiques d'AD (Rouillan, Ménigon, Schleicher, Aubron, Cipriani) marqua la fin d'AD et de sa branche internationale.

1.3.2 Les tentatives de rapprochement entre les différents groupes terroristes

Malgré de fortes analogies entre les BR et la RAF, leurs relations sont demeurées marginales et épisodiques. De 1970 à 1982, leurs contacts ne débouchèrent jamais sur une alliance opérationnelle, sans doute par le fait que la RAF ne cherchait ni à se poser comme un représentant d'un courant particulier de la société, ni une légitimité extérieure. Les BR, quant à elles, situaient leur combat révolutionnaire exclusivement à l'intérieur de l'Etat, ce qui les poussa à rechercher des contacts ni avec les organisations communistes ni avec les organisations nationalistes dont elles estimaient les projets différents des siens.

Pourtant, en 1982, face aux revers subis par les groupes terroristes révolutionnaires à travers l'Europe, la RAF pensa pour la première fois qu'une union anti-impérialiste pouvait

avoir des répercussions favorables. Elle lança le projet de constitution d'un front anti-impérialiste en Europe occidentale. La résistance du « prolétariat international » a visé à coordonner groupes anarchistes et nationalistes dans l'optique de susciter un phénomène euroterroriste afin de déstabiliser les Etats et de séduire les opinions publiques. Elle se heurta à l'indifférence des nationalistes et à une cohabitation aléatoire avec les communistes combattants.

En 1985, AD et la RAF scellèrent leur rapprochement. AD, de par son infériorité, passa plutôt sous la domination de l'organisation allemande qui jugeait, de plus, le groupe français peu professionnel. En 1985 et 1986, la coopération s'est surtout limitée à du soutien logistique et du renseignement même si des revendications communes d'attentats voulaient prouver une fusion qui n'a jamais eu lieu. Ces organisations ont également coopéré avec les Cellules communistes combattantes belges mais dans une moindre mesure. Après la disparition d'AD en 1987, la RAF a tenté de se rapprocher des BR mais cette expérience fut éphémère du fait du démantèlement du groupe terroriste italien en 1988.

Si les mouvements révolutionnaires ont eu une coopération assez réduite entre eux et alors que leur combat touchait à la fin, ils n'ont pas réussi à se rapprocher des mouvements nationalistes hormis occasionnellement et de façon strictement opportune pour les mouvements indépendantistes (échanges d'armes et de faux papiers).

Les mouvements nationalistes ont noué des liens entre eux mais uniquement pour constituer un réseau de solidarité idéologique et d'entraide logistique et non pas mener des actions conjointes. Des appuis ont lieu entre l'ETA et les Corses, les Bretons, les Kurdes, l'IRA mais aussi les Palestiniens. Ils permettent des échanges d'armes, de techniques et des entraînements dans les camps palestiniens. L'ETA et l'IRA ont ainsi entretenu des rapports fructueux dans les années 1970.

1.3.3 Une coopération policière toutefois limitée

Si les liens entre les différentes organisations terroristes ont existé sans impliquer beaucoup d'actions conjointes, ils ont, sans aucun doute, contribué à faire coopérer les pays européens entre eux.

Ces coopérations se sont situées au niveau bilatéral voire parfois multilatéral. Ainsi la France a signé des accords de coopération avec l'Allemagne en 1986 contre le terrorisme, avec l'Italie en 1990. Un groupe de travail tripartite, comprenant des représentants français, belges et allemands, a été mis sur pied afin de faciliter les échanges de renseignement et faire un front commun pour lutter contre Action directe, la Fraction Armée Rouge et les Cellules communistes combattantes.

Les Clubs déjà évoqués, Club de Berne, PWGT, groupe TREVI, ont, bien entendu, participé à la lutte contre les terrorismes révolutionnaires ou indépendantes mais la menace perçue comme la plus dangereuse et nécessitant une collaboration inter-étatique était la menace palestinienne. Ainsi en dehors de la coopération franco-espagnole contre ETA qui, à partir de 1985, a atteint une grande efficacité, les autres coopérations policières face aux mouvements révolutionnaires et indépendantistes sont restées assez limitées.

Dans toutes les collaborations antiterroristes évoquées, TREVI mérite une attention particulière. En effet, TREVI présente, dans ces différentes architectures, un intérêt majeur car l'homogénéité professionnelle des groupes a permis des avancées plus rapides, qui ont consacré la vision élargie et continue de la criminalité internationale telle qu'abordée dans les clubs des années soixante-dix. Cet aspect est particulièrement évident dans le Programme d'action TREVI de 1990, qui groupait tous les aspects de cette nouvelle sécurité intérieure (terrorisme, drogue, criminalité organisée, immigration clandestine, coopération policière, maintien de l'ordre, frontières). Ce modèle révéla par là une coopération plus poussée qui lui permit d'occuper une position dominante en matière de coopération policière lors de l'élaboration du traité sur l'Union européenne en 1992, ce qui ne signifia pas pour autant la disparition ou la mise à l'écart des autres instances de collaboration.

Ce foisonnement d'initiatives, cette multiplicité d'accords ou de coopérations depuis le début des années 70 traduit un réel besoin de répondre à la menace. Ce besoin va trouver enfin un écho plus structurellement européen.

2 LES AVANCEES DUES A L'INSTAURATION DE L'UNION EUROPEENNE

Le traité de Maastricht sur l'Union Européenne (TUE), signé en décembre 1991 et ratifié en 1992, institue un fonctionnement de l'Union en trois piliers. Le premier est le pilier communautaire qui reprend les acquis des différentes communautés économiques. Le second pilier traite de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le dernier, de la justice et les affaires intérieures (JAI).

L'entrée en vigueur du traité de Maastricht permet à l'Union européenne un renforcement de la coopération policière par la mise en place d'une compétence européenne dans le domaine des affaires intérieures et de la justice, inscrite au titre VI, articles K à K9 du traité.

De plus, les acquis des accords de Schengen sont intégrés au titre VI du TUE.

2.1 La mise en place des accords de Schengen

Les accords de Schengen ont été signés le 14 juin 1985 et la convention d'application le 10 juin 1990. Ils sont entrés en vigueur le 26 mars 1995. Treize Etats de l'actuelle Union européenne à vingt-cinq en font partie : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède. L'Irlande et le Royaume-Uni, qui n'adhèrent pas aux accords, peuvent, en vertu du traité d'Amsterdam de 1999, participer à tout ou partie de l'acquis Schengen. Avec ce statut particulier, ces deux pays conservent notamment leur droit de contrôle aux frontières. La Norvège et l'Islande, extérieurs à l'UE, ont un statut d'associés. Ils sont entrés dans l'espace Schengen le 25 mars 2001 et ont tous les droits sauf celui de participer aux décisions. Les dix nouveaux Etats membres adhéreront à l'espace Schengen lorsqu'ils auront mis en place des instances administratives capables d'assurer un meilleur contrôle de leurs frontières extérieures. La Suisse a rejoint et applique les accords depuis le 1^{er} juillet 2005.

Les accords de Schengen ont pour objet la suppression des contrôles de personnes aux frontières communes entre ces Etats et le renforcement des coopérations policière, douanière et judiciaire.

La suppression des contrôles aux frontières intérieures se manifeste par :

- **l'abolition des contrôles aux frontières communes entre les pays participants et le report de ces contrôles aux frontières extérieures** ;
- la définition commune des conditions de franchissement des frontières extérieures (heures, points de passage, documents exigés, contrôles exercés) ;
- l'aménagement des ports et aéroports pour la séparation physique des flux de voyageurs intra et extra Schengen ;
- l'harmonisation des conditions d'entrée et de visas pour les courts séjours ;
- la mise en place d'une **coopération des Etats signataires pour la surveillance des frontières** (échanges d'information grâce à l'institution de fonctionnaires de liaison, à l'harmonisation des instructions données aux services chargés des contrôles, à la formation uniforme du personnel de ces services) ;
- la définition du rôle des transporteurs dans la lutte contre l'immigration irrégulière ;
- l'obligation de déclaration pour tout étranger non communautaire passant d'un pays à l'autre ;
- la fixation des règles relatives à la responsabilité des demandes d'asile ;

Le renforcement des coopérations policière, douanière et judiciaire se caractérise par :

- l'instauration d'un droit d'observation (filature) et de poursuite d'un pays à l'autre, au bénéfice des services de police de ces pays regroupés dans des bâtiments communs, avec notamment la création de lignes téléphoniques et de radio dans les régions frontalières ;
- le renforcement de la coopération judiciaire par l'entraide judiciaire, l'extradition et la transmission de l'exécution des jugements répressifs ;
- la lutte contre les stupéfiants par l'amorce d'une politique commune ;
- la création d'un système informatique commun permettant la fourniture automatique du signalement des personnes et des objets recherchés. C'est le **système d'information Schengen (SIS)** comprenant un système central connecté à un réseau de systèmes nationaux.

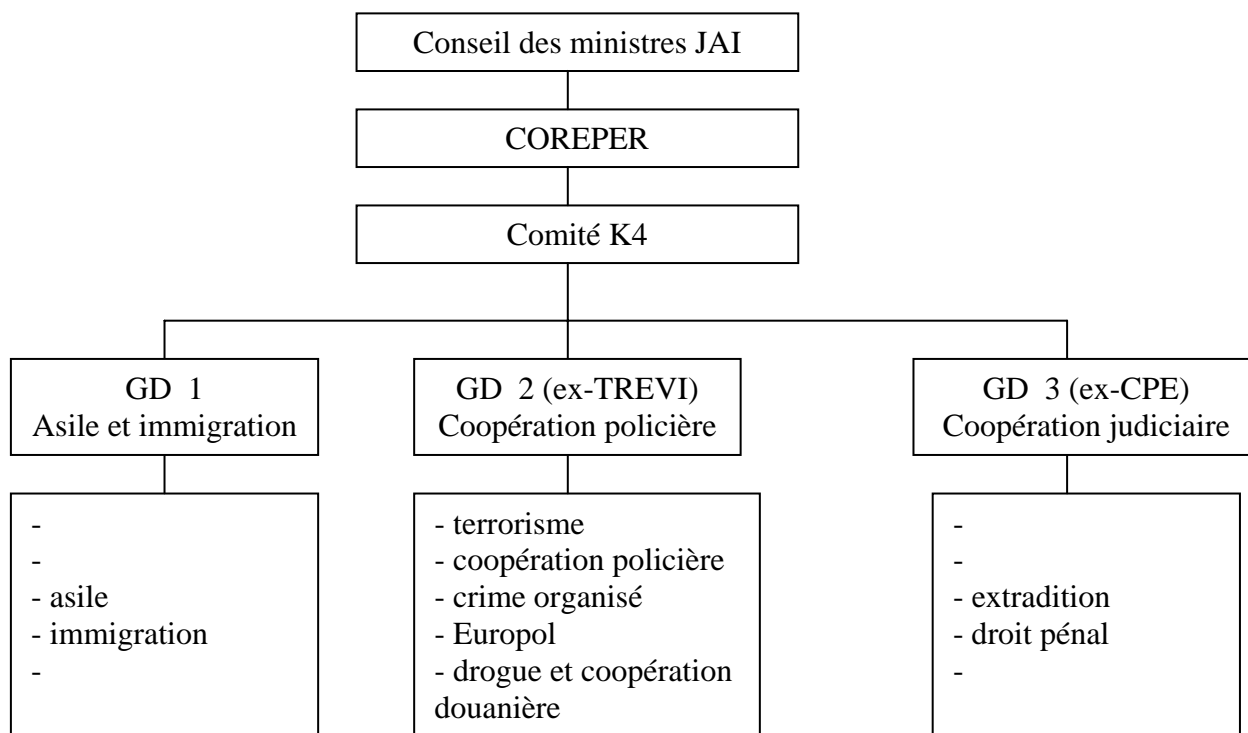
Parallèlement à la disparition des contrôles aux frontières intérieures à l'Union, des mesures dites compensatoires à la perte de sécurité ont été prises. Les accords de Schengen contribuent donc à la mise en place d'une coopération policière dans le domaine de la lutte contre le terrorisme même si, au sein des instances Schengen, aucun groupe n'est spécialement dédié à ce sujet. Une avancée majeure consiste en la création du système d'information Schengen qui permet d'échanger des informations sur les personnes et les biens recherchés et peut donc se révéler important pour lutter contre les terroristes.

2.2 Le troisième pilier : justice et affaires intérieures

2.2.1 La structure du pilier JAI

L'organisation du pilier justice et affaires intérieures est définie au titre VI du TUE. Cinq niveaux sont ainsi créés. Par rapport à l'organisation du groupe TREVI, intégré dans ce troisième pilier, et qui comportait seulement trois niveaux, ministres, hauts fonctionnaires et experts, l'on assiste à un empilement de structures, ce qui ne peut que compliquer le fonctionnement de l'ensemble.

Les niveaux sont : le conseil des ministres JAI, le comité des représentants permanents (COREPER), le comité K4 (hauts fonctionnaires en charge de la coordination), les groupes directeurs (GD), les groupes d'experts.



Dans les groupes directeurs 1 et 3, seuls les groupes d'experts en relation avec le GD 2 pour lutter contre le terrorisme apparaissent.

Cette coopération, au sein du troisième pilier, est structurée autour du Conseil JAI qui arrête les décisions et actions communes, sur proposition d'un état membre, de la Communauté ou du COREPER.

Le cadre présenté ci-dessus ne s'est pas mis en place immédiatement. Un plan d'action JAI a ainsi été décidé en 1993 à Bruxelles avec les mesures suivantes :

- lancement de l'union drogue d'Europol,
- finalisation de la convention d'Europol,
- stratégie de lutte globale contre la drogue,
- lutte contre l'immigration illégale,
- intensification de la coopération en matière de droit d'asile,
- renforcement de la coopération judiciaire notamment par extradition,
- intensification de la coopération policière et judiciaire dans la lutte contre la criminalité organisée internationale.

2.2.2 La coopération policière : Europol

En 1990, l'Allemagne lance l'idée de créer un organisme européen de coordination dans le domaine policier. Cette idée est entérinée lors du sommet de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991. Europol, l'office européen de police, apparaît donc dans l'article K1-9 du Traité de Maastricht qui décrit le projet de convention Europol. Dès l'origine, deux conceptions

s'opposent. Les Allemands veulent en faire une sorte de « FBI européen », c'est-à-dire un organisme capable de diriger ou coordonner des enquêtes sur le plan européen alors que les Français veulent limiter son rôle à un lieu d'échange d'informations. Les avancées, dans les premières années, vont donc se faire prudemment. Le but de l'organisation, dont le siège est à La Haye, est de faciliter la coordination et l'échange des données criminelles entre les Etats membres. Son personnel est composé d'agents des services de répression nationaux (polices, gendarmeries, douanes, services d'immigration, etc.).

Dans un premier temps, Europol ne traite que du trafic de stupéfiants mais, dès le début, l'extension des domaines de compétence est prévue.

Par des actions communes du titre VI, en 1995, Europol est chargé de travailler sur les substances nucléaires, les voitures volées et l'immigration illégale, et en 1996, sur le trafic d'êtres humains.

La convention Europol de 1995, prévoit que les compétences, en matière de coopération contre le terrorisme, seront étendues deux ans après son entrée en vigueur qui interviendra le 1^{er} juillet 1998.

2.2.3 La PESC et le pilier communautaire

Le pilier communautaire est peu impliqué dans le domaine JAI hormis sur quelques points particuliers : asile, immigration, coopération judiciaire, pour lesquels la Commission a un droit d'initiative. Pour le reste, le processus de décision est complètement intergouvernemental.

En revanche, le second pilier reste impliqué dans le domaine de lutte contre le terrorisme. La PESC conserve ainsi des compétences notamment au travers du comité terrorisme ou COTER qui remplace la groupe terrorisme de la CPE. Le COTER est rattaché à la direction générale 1 (DG1) et ses membres sont des diplomates. Il traite du terrorisme hors UE et de la gestion des crises, en particulier celles qui sont des foyers potentiels de terrorisme comme le conflit palestino-israélien ou celui au Kosovo.

Cela montre la volonté des acteurs de la PESC de rester saisis du problème et d'apporter une vue plus politique que technique et un champ de compétence plus large que le pilier JAI.

Le traité de Maastricht, en créant le pilier JAI, a su institutionnaliser la coopération policière et judiciaire. Cependant si le troisième pilier est en charge des menaces intérieures à l'Union et le second pilier des menaces extérieures, la frontière entre ces deux domaines apparaît floue notamment en ce qui concerne le renseignement. Le traité d'Amsterdam (1997) va redistribuer les rôles entre les différents acteurs de l'Union, ce qui va contribuer encore à complexifier le système instauré.

2.3 Les traités d'Amsterdam (97) et le Conseil européen de Tampere (99)

Les traités d'Amsterdam et le Conseil européen de Tampere vont continuer à développer les structures mises en place lors de Maastricht. Europol va voir son rôle renforcé, la Commission va acquérir plus de compétences dans le domaine JAI et Eurojust va être initié.

2.3.1 Le développement d'Europol

Le traité d'Amsterdam renforce la position centrale d'Europol pour la coopération en matière d'échange de renseignement. Il rend également cette structure plus opérationnelle. Tout d'abord, il institue les équipes communes. Cela permet à Europol de collaborer à des enquêtes menées par des agences nationales. Ensuite, Europol acquiert la possibilité de demander aux autorités compétentes des Etats membres de mener et coordonner leurs enquêtes dans des affaires précises.

D'autres mesures sont également mises en œuvre après le traité d'Amsterdam. Il est décidé la publication d'un rapport annuel d'évaluation des menaces terroristes internes et externes à l'Union ainsi que la rédaction des capacités et expertises antiterroristes dans l'UE.

Le Conseil européen de Tampere appelle à créer une structure de liaison opérationnelle, la « Task force des chefs de police » au sein de laquelle les responsables des services de police européens peuvent échanger, en coopération avec Europol, expériences, meilleures pratiques, et informations sur les tendances de la criminalité transfrontière.

2.3.2 Le renforcement de la commission en matière de JAI

Avec le traité d'Amsterdam, les questions relatives à la libre circulation des personnes, la politique relative aux étrangers et la coopération judiciaire en matière civile, passent dans le champ communautaire. Ces domaines sont regroupés dans le titre IV de ce traité. Cependant le principe de l'unanimité est conservé, pour l'ensemble des domaines, pour une période transitoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité.

La commission renforce son influence dans le domaine JAI. Ainsi pour ce qui est des domaines communautaires, elle peut initier une procédure législative débouchant sur des directives ou des règlements. Pour ceux ressortissant du titre VI, elle acquiert un droit d'initiative partagé.

La commission obtient également une dimension internationale dans le domaine JAI. La création de l'unité relation extérieure (RELEX) en témoigne et montre que la séparation

entre sécurité intérieure et sécurité extérieure n'est pas nettement marquée et est même souvent perméable.

2.3.3 Les autres avancées dans le domaine JAI

L'article K3 du traité d'Amsterdam, concernant la coopération judiciaire en matière pénale, vise à faciliter les mesures d'extradition entre Etats membres et à instaurer des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.

L'article K8 renforce le rôle du comité K8 qui succède au comité K4. Son rôle de coordination est étendu à la présentation d'avis à l'attention du Conseil sur une coopération en matière pénale et sur le rapprochement des règles nationales de droit pénal.

Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a promu la création d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne. » Cela a présidé à la création d'Eurojust, unité de coopération judiciaire, dont le but est de mener une action judiciaire conjointe afin de légitimer la coopération policière dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Ce conseil a également défini quatre grands axes qui serviront de guide pour les futures avancées sur le plan pénal :

- Le rapprochement du droit substantiel. Dans huit domaines, des définitions, des incriminations et des sanctions communes sont décidées.
- La reconnaissance mutuelle des décisions de justice.
- La coordination voire la centralisation des poursuites via Eurojust.
- La protection des droits individuels dans les procédures pénales.

De manière à renforcer la coopération judiciaire en matière pénale, et poursuivre la mise en œuvre de « l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice » initiée lors du Conseil européen de Tampere, le 29 mai 2000, a été signée une convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne.

La coopération judiciaire européenne se met en place mais elle n'en est qu'à ses premiers balbutiements et beaucoup de chemin reste à accomplir afin d'obtenir un système judiciaire européen cohérent et efficace.

Alors qu'au niveau européen la coopération en matière de lutte contre le terrorisme a débuté dès 1975 avec le groupe TREVI, les résultats à la veille des attentats du 11

septembre 2001 sont encore peu probants dans le cadre formel de l'Union européenne. Le traité de Maastricht a institué le pilier JAI et notamment Europol. Le traité d'Amsterdam a relancé la coopération policière et judiciaire et renforcé le mandat d'Europol mais il a également complexifié les structures traitant de terrorisme notamment en donnant plus de prérogatives à la Commission. Europol n'existe effectivement que depuis 1998 et n'est censé traiter de terrorisme que depuis 2000. C'est donc un organe jeune dont l'efficacité est très limitée. Les services de renseignement n'ont pas confiance dans cette structure et lui préfèrent les clubs informels.

Alors que l'Europe apparaît menacée par le terrorisme islamiste, qui l'a déjà frappé dans les années 1990 en France, elle semble aussi offrir un champ d'action privilégié aux terroristes. Elle a créé un espace à l'intérieur duquel les personnes peuvent se déplacer librement, l'espace Schengen, mais n'a pas su prendre les mesures pour protéger cet espace de liberté aussi bien à ses frontières qu'en son sein. Certains pays offrent de grandes facilités d'accueil au travers du droit d'asile notamment. Quant à d'autres, à l'exemple de la Grande-Bretagne, leurs droits, en matière de liberté d'expression, sont tellement développés qu'ils laissent, sur leur territoire, des islamistes prôner le djihad et le terrorisme.

3 LA PRISE DE CONSCIENCE DEPUIS LES ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE 2001

Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis sont un véritable électrochoc dans l'ensemble du monde occidental. Les islamistes ont montré qu'ils pouvaient frapper n'importe où en envoyant leurs kamikazes causer des pertes humaines très nombreuses. Ils ont aussi démontré que la menace est polymorphe et souvent intégrée dans nos sociétés et surtout capable d'actions de grandes envergures et coordonnées qui nécessitent de longs mois de préparation.

L'Europe perçoit bien qu'elle risque fort d'être la prochaine cible sur la liste d'Al-Qaïda, et qu'il est urgent de renforcer la coopération institutionnelle et de rendre plus opérationnels les outils récemment créés.

Le fait que les terroristes ont préparé leurs attentats d'abord à Hambourg, en Allemagne, montre qu'il n'y a pas de frontière pour les disciples d'Oussama Ben Laden. L'espace Schengen est certes un espace de liberté mais pas encore de justice et encore moins de sécurité. Cependant sur le terrain, les services européens vont très vite conjuguer leurs efforts et dès le lendemain du 11 septembre, les services allemands et italiens vont identifier des pièces du puzzle que constituent les différentes cellules d'Al-Qaïda réparties en Europe, soit liées aux attentats aux États-Unis, soit en prévision de nouvelles attaques contre des intérêts américains sur le vieux continent. On voit donc un progrès incontestable dans l'échange d'informations et l'articulation opérationnelle des services.

3.1 Des avancées sur le plan législatif suite aux attentats du 11 septembre 2001

Dix jours seulement après l'effondrement des tours du World Trade Center, le 21 septembre 2001, les quinze chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union européenne se sont réunis en Conseil extraordinaire afin de donner une nouvelle impulsion à la lutte antiterroriste, devenue une priorité absolue. Le Conseil européen a adopté un plan d'action qui souligne le besoin de renforcer la coopération judiciaire et policière et la lutte contre les ressources financières des réseaux terroristes, ainsi que la coopération nécessaire au niveau européen et global. Cette « feuille de route », mise en œuvre par le Conseil affaires générales (CAG), chargé par le Conseil européen de donner l'impulsion et d'en assurer la coordination, comprend quatre grands domaines d'action : coopération policière et judiciaire, lutte contre le financement du terrorisme, sécurité aérienne et engagement de l'UE dans le monde.

Les quinze ont aussi décidé que « les États membres (devraient) partager avec Europol, sans délai et de façon systématique, toute donnée utile en matière de terrorisme ». Ils ont également pris la décision de créer, auprès de l'office, une division antiterroriste, la CTTF, et de lui allouer à cette fin des moyens supplémentaires substantiels : 300 millions d'Euros et le renfort de 60 spécialistes du renseignement policier des États membres.

La « feuille de route » proposée a débouché sur deux mesures phares, le 13 juin 2002, la création du mandat d'arrêt européen et une définition commune des infractions terroristes. Mais elle met aussi en œuvre une collaboration entre services de renseignement, améliore la coopération policière et judiciaire, renforce la sûreté aérienne et le rôle opérationnel d'Europol, développe Eurojust, engage la lutte contre le financement du terrorisme et accroît la coopération avec les Etats-Unis.

3.1.1 Le mandat d'arrêt européen

Une décision-cadre du 13 juin 2002 instaure le mandat d'arrêt européen qui remplace, entre les Etats membres de l'Union européenne, la procédure traditionnelle d'extradition par une procédure de remise.

Cet instrument fait suite aux conclusions du Conseil européen de Tampere qui a consacré le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires qui doit devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire pénale entre les Etats membres de l'Union. Le mandat d'arrêt européen trouve son origine dans l'un des quatre grands axes de coopération tracés à Tampere et les dramatiques événements du 11 ont précipité sa mise en œuvre.

Cette décision-cadre est très importante car elle confirme le mouvement de dépolitisation de la coopération judiciaire en matière pénale. La procédure de remise fait intervenir uniquement des magistrats et non plus les autorités politiques. Le mandat d'arrêt

européen renforce la lutte contre le terrorisme en permettant la remise de personnes poursuivies pour de tels actes.

Par rapport au traditionnel droit d'extradition, quatre avancées majeures sont introduites par le mandat d'arrêt européen :

- L'exigence de la double incrimination, qui impose que les faits qui justifient la poursuite ou la condamnation doivent constituer une infraction tant dans l'Etat d'exécution que dans l'Etat d'émission du mandat est supprimé pour trente-deux infractions graves. Parmi ces dernières se trouvent notamment le terrorisme, le trafic illicite de stupéfiants, la corruption, le blanchiment du produit du crime, le racisme, la xénophobie. Cependant, les infractions, pour faire l'objet d'un mandat d'arrêt européen, doivent être punies dans l'Etat d'émission d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans ;
- Les Etats membres doivent consentir à la remise de leurs nationaux ;
- La phase politique et administrative des procédures d'extradition est supprimée, la procédure étant entièrement juridictionnalisée. Les mandats sont ainsi transmis de juge à juge ;
- Un délai impératif de quatre-vingt dix jours à compter de l'arrestation doit être respecté.

Grâce au mandat européen, la remise d'une personne dure, aujourd'hui, en moyenne quarante cinq jours entre les Etats membres, au lieu de neuf mois dans l'ancien système d'extradition. Cette durée peut descendre à dix-huit jours lorsque la personne concernée consent à sa remise.

En France, entre le 9 mars 2004, date de la transposition en droit français de la décision-cadre instituant le mandat d'arrêt européen, et le 31 décembre 2004, cent quatre-vingt quinze mandats d'arrêt européens émis par des magistrats français ont été exécutés et la France a elle-même reçu et exécuté deux cent onze mandats émis par des juges d'autres Etats membres. Sur ces quatre cent six mandats exécutés, trente sept concernaient des personnes soupçonnées de terrorisme. Cela souligne l'utilité d'un tel outil dans la lutte contre le terrorisme.

3.1.2 La définition du terrorisme

L'une des entraves majeures à la coopération entre les Etats, pour lutter contre le terrorisme, est le manque de définition commune. En effet, phénomène politique, le terrorisme se voit affubler de nombreuses définitions, très disparates, et qui visent, bien souvent, à servir des objectifs de politique interne des Etats. Ainsi, comme précédemment évoqué, pendant des années, la France et l'Espagne avaient une perception opposée sur le terrorisme basque. Les guérillas sont très souvent dénommées groupes terroristes par les gouvernements en place afin de les délégitimer. Le fait que les mouvements

révolutionnaires commentent également des actions terroristes contre les civils, comme c'est le cas actuellement en Irak, ne peut que compliquer un peu plus la compréhension du phénomène. Ainsi pendant des années, aucune définition n'a pu être officialisée dans une instance internationale y compris et surtout à l'ONU.

L'Union européenne a réussi, en peu de temps, à réaliser des progrès décisifs en adoptant, le 13 juin 2002, une seconde décision-cadre dont l'objectif est de donner une définition commune harmonisée des infractions terroristes. Cela permet des poursuites identiques sur tout le territoire de l'Union.

L'originalité du texte réside dans le fait que la **finalité politique** constitue le critère de base pour distinguer une infraction terroriste des délits de droit commun. La définition reste cependant limitée à une série d'infractions tels que l'enlèvement, la prise d'otage et la capture d'aéronefs ou l'utilisation d'armes à feu ou d'explosifs.

Cette décision-cadre oblige également les Etats membres à harmoniser leurs législations notamment en obligeant les pays qui n'en avaient pas à établir une législation spécifique aux crimes terroristes. Elle prévoit un seuil minimal commun pour les peines et sanctions qui peuvent être prononcées en matière de terrorisme. Pour la direction d'actes terroristes le minimum est de quinze ans de réclusion et huit ans pour la participation. Elle arrête également les règles relatives à la compétence juridictionnelle entre les Etats membres.

3.1.3 La répression du financement du terrorisme

Afin de mener une lutte efficace contre le terrorisme, il est nécessaire de le combattre à la racine. Comme pour le grand banditisme, cela passe aussi par la lutte contre le financement des actions terroristes. Mais la grande difficulté réside dans le fait que des actes terroristes bien préparés ont un coût relativement faible et que l'argent qui sert à les financer est bien souvent de l'argent dont la provenance est totalement licite. Cependant, après le 11 septembre, il est apparu nécessaire de renforcer les dispositions et procédures déjà existantes afin de détecter et bloquer les fonds qui alimentent les réseaux terroristes.

Avant les attaques aux Etats-Unis, des mesures existaient déjà. Le Titre V du TUE mettait en place des instruments juridiques destinés à geler les fonds des personnes ou groupes impliqués dans des actes terroristes. En mars 2001, soit six mois avant les attentats du 11 septembre, le Conseil avait adopté un règlement afin de geler les fonds des Talibans et des entités liées à Oussama Ben Laden. La coopération contre le financement du terrorisme s'est également beaucoup développée au sein du G8 et de son groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI), créé en 1989, mais aussi au sein de l'ONU.

Se fondant sur la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations-Unies, du 28 septembre 2001, l'Union européenne a adopté, le 27 décembre 2001, des mesures visant à geler les fonds ou avoirs financiers des personnes ou entités non étatiques impliquées dans des actes de terrorisme. Ces mesures ont été adoptées par le biais de positions communes fondées sur les deuxième et troisième piliers et d'un règlement communautaire.

En même temps, une décision contenant une liste de douze organisations et de trente individus qui doivent être considérés comme terroristes a été adoptée. Ce texte, qui complète le règlement communautaire du 27 décembre 2001, mentionne différents groupes comme l'ETA, l'IRA, le Jihad islamique palestinien ou la branche terroriste du Hamas. Tous ces différents textes sont régulièrement mis à jour.

La Commission européenne a également mis en place, en collaboration avec quatre fédérations bancaires européennes, une base de données électronique comportant l'ensemble des données relatives aux personnes, groupes et entités condamnées par l'Union à des sanctions financières pour cause d'actes de terrorisme. Cette liste devrait permettre de garantir une meilleure efficacité des décisions de gel des avoirs et aider à mieux prévenir le financement du terrorisme.

3.1.4 Le développement d'autres outils destinés à la lutte contre le terrorisme

En plus des trois principales mesures précédemment citées, d'autres initiatives ont vu le jour à l'issue des attentats du 11 septembre 2001. Elles concernent principalement le champ de la coopération policière.

Alors qu'elle n'avait, jusqu'au 11 septembre, été qu'un forum d'échange, la Task Force des chefs de police va voir ses pouvoirs renforcés par le Conseil JAI du 20 septembre 2001. Un mandat de lutte antiterroriste est confié à cette unité au travers de l'organisation d'une « réunion ad hoc des chefs des unités antiterroristes de l'Union européenne en vue d'approfondir les discussions pour :

- améliorer la coopération opérationnelle entre Etats membres et Etats tiers ;
- coordonner les mesures mises en œuvre dans les Etats membres pour garantir un niveau élevé de sécurité, y compris en matière de sûreté aérienne ;
- réfléchir aux missions à confier à l'équipe de spécialistes antiterroristes constituée au sein d'Europol ».

En effet, lors de ce Conseil JAI du 20 septembre 2001, est mise en place, pour une durée de six mois renouvelables, une équipe de spécialistes antiterroristes afin d'améliorer les échanges de renseignement au sein d'Europol. Cette Counter Terrorism Task Force (CTTF), ou Task Force antiterroriste, est axée de fait sur la collecte et l'analyse du

renseignement ainsi que sur son exploitation au travers d'un rapport dégagant les tendances et identifiant les mesures à prendre. Europol obtient également l'accès aux données du SIS.

Ainsi, Europol sort de son rôle de simple instance de coordination pour devenir de plus en plus une police opérationnelle, comme en témoigne également la création d'un centre opérationnel permanent chargé de la coordination du renseignement.

Tout cela montre aussi le rôle primordial accordé au renseignement dans la lutte contre le terrorisme. Le Conseil JAI avait déjà souligné, dès le 20 septembre, l'importance des services de sécurité et de renseignement. Ce mouvement incite à décloisonner les rôles entre services de répression et services de renseignement mais il aiguise aussi la compétition entre les différentes instances et les différents services chargés de la collecte du renseignement.

La coopération internationale des services de renseignement est donc réactivée, notamment au travers du Club de Berne qui voit son activité augmenter après le 11 septembre 2001 par le biais d'échanges de vues entre hauts responsables et échanges techniques entre spécialistes. Est également créé au sein de ce Club, un groupe antiterrorisme (GAT) qui se concentre sur le terrorisme islamiste et les réseaux Al-Qaïda.

Le Conseil JAI du 20 septembre avait clairement exprimé l'existence d'une menace extérieure à l'Union. Ce point est repris lors du Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, au cours duquel un véritable programme d'étude de la mise en réseau des polices aux frontières est lancé. Il s'agit de sanctuariser l'espace européen, ce qui explique l'implication de l'Union européenne dans le contrôle des frontières qui ne sont plus laissées à la seule responsabilité des Etats membres.

A l'issue du Conseil européen du 21 septembre, la mise en place d'Eurojust a été accélérée.

Eurojust a été institué par la décision du Conseil du 28 février 2002. Cet organe exerce l'ensemble de ses missions depuis le 29 avril 2003, date de son inauguration. Il a compétence dans les vingt-cinq pays de l'Union européenne. Les missions d'Eurojust s'articulent autour de trois objectifs majeurs :

- promouvoir et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites entre les autorités compétentes des Etats membres ;
- améliorer la coopération entre ces autorités, en facilitant notamment la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition ;
- soutenir les autorités nationales afin de renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

Cette Unité, basée à La Haye, est composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes, détachés par chaque Etat membre

conformément à son système juridique. Elle a pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée.

Le Conseil JAI, du 25 avril 2002, préconise la possibilité de créer des équipes multinationales d'enquêtes ad hoc. Le but de telles équipes est la collecte du renseignement et l'échange d'informations concernant des terroristes. Elles pourraient inclure en leur sein des services de renseignement non policiers et intervenir dans une phase non judiciaire.

Une décision-cadre du 13 juin 2002 a instauré les équipes communes d'enquête. Cela était déjà inclus dans la convention du 29 mai 2000, et faisait suite aux décisions du Conseil de Tampere de 1999, mais la lenteur de ratification de cette convention a incité le Conseil à utiliser l'outil de la décision-cadre pour accélérer son entrée en vigueur. Ces équipes communes, composées par au moins deux Etats membres, auxquels Europol peut être associé, peuvent effectuer des enquêtes pénales dans plusieurs Etats membres. Elles sont composées de policiers et de magistrats et se révèlent être un instrument efficace dans le cas d'enquêtes sur des actes terroristes.

La Commission a par ailleurs proposé, le 14 novembre 2003, que soit adoptée une décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves. Ce dernier ferait l'objet d'une décision judiciaire émise par une autorité compétente d'un Etat membre afin d'obtenir des objets, des documents et des données d'un autre Etat membre en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales.

Depuis les attentats du 11 septembre, l'Union européenne a maintenu une activité soutenue pour renforcer la lutte contre le terrorisme. Des progrès très importants ont été réalisés à l'instar de la mesure phare du mandat d'arrêt européen. Cependant de nombreuses mesures tardent à se concrétiser, des Etats membres prennent des délais beaucoup trop longs pour transposer dans leurs législations nationales les mesures prises à Bruxelles. De plus, l'UE a tendance à manquer de cohérence dans son action et à multiplier les entités traitant de terrorisme au lieu de rationaliser les moyens.

3.2 L'accélération de la mise en place de la coopération au niveau européen après les attentats du 11 mars 2004 à Madrid

Les attentats du 11 mars 2004 marquent une étape importante pour l'Union européenne car, pour la première fois, le terrorisme islamiste a frappé au cœur de l'Europe. Les menaces que faisait planer le réseau Al Qaïda se sont concrétisées et l'Union n'a pu que constater le manque d'efficacité des systèmes mis en place. Ces attentats vont donc inciter à relancer la coopération.

Suite aux attentats de Madrid, un Conseil européen s'est réuni le 25 mars et a rédigé une déclaration sur la lutte contre le terrorisme qui met l'accent d'abord sur la mise en œuvre des mesures déjà adoptées. Cette déclaration réoriente surtout l'action de l'Union autour de sept priorités :

1. Renforcer les efforts internationaux pour combattre le terrorisme ;
2. Réduire l'accès des terroristes aux ressources financières et économiques ;
3. Accroître la capacité d'enquête et de poursuite des institutions européennes et des Etats membres ;
4. Protéger la sécurité du transport international et mettre en place des systèmes efficaces de contrôle des frontières ;
5. Renforcer la coordination entre les Etats membres et ainsi la capacité de l'Union européenne à prévenir et à traiter les conséquences d'une attaque terroriste ;
6. Identifier les facteurs qui contribuent au recrutement de terroristes ;
7. Amener les pays tiers à s'engager davantage à combattre le terrorisme.

Le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 a défini une nouvelle feuille de route qui reprend les sept points fixés par la déclaration du 25 mars et est assortie d'un échéancier précis. Le traumatisme provoqué par les attentats de Madrid a également conduit les Etats membres à nommer un coordinateur européen de la lutte contre le terrorisme. Adjoint au Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, il est chargé de coordonner les activités menées en matière de lutte contre le terrorisme au sein du Conseil. L'Union a également anticipé la mise en œuvre de la clause de solidarité prévue dans la Constitution européenne.

3.2.1 Le bilan des faiblesses

Après les attentats du 11 mars 2004, il a d'abord été constaté que des textes adoptés par l'Union n'étaient toujours pas transposés par certains Etats membres. Hors, la mise en œuvre de ces décisions dans l'ensemble des Etats membres de l'Union est urgente et nécessaire afin de garantir leur efficacité. La plupart des Etats membres présentaient des retards importants dans ce domaine, qu'il s'agisse de la transposition des décisions-cadres ou de la ratification des conventions du troisième pilier. Mais la Commission n'a pas le droit de former un recours en manquement d'Etat dans le cadre du troisième pilier et cette carence institutionnelle limite l'effectivité des actes adoptés. Ces retards ou transpositions incomplètes concernent ainsi la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, et définissant le terrorisme, ainsi que celle relative au mandat d'arrêt européen. Cependant, les chefs d'Etats et de gouvernements se sont engagés à mettre en application rapidement le mandat d'arrêt européen. Tout comme ils ont promis la mise en

place des équipes communes d'enquêtes, décidées dès 1999 à Tampere et restée lettre morte, en dépit de la décision-cadre de 2002.

Dans la même veine, l'intégration dans les puces électroniques des visas et passeports de renseignements biométriques, photos et empreintes digitales, prévue initialement en 2007, a été avancée à la fin 2005.

La Task Force antiterroriste d'Europol, CTTF, avait été mise en place après les attentats du 11 septembre 2001. Face au peu d'informations échangées au sein de cette structure, elle a été supprimée le 1^{er} avril 2003 et sa mission intégrée au sein d'Europol. Après les attentats de Madrid, Europol a décidé de réactiver cette CTTF. Cette structure semble donc correspondre à un besoin mais elle ne peut être efficace que si les Etats membres consentent à l'alimenter en renseignement utile.

Le 2 décembre 2004, le Conseil JAI a adopté le programme de l'Union européenne face aux conséquences de menaces d'attentats nucléaire, radiologique, biologique ou chimique (NRBC). Ce risque n'était pour l'instant pas traité au niveau de l'UE mais l'analyse des menaces impose à le prendre en compte. Ainsi le programme arrêté vise à accroître l'efficacité des mesures prises au niveau des Etats membres et de l'Union européenne en vue de la prévention d'attentats terroristes. Le programme se divise en six buts stratégiques : évaluation et analyse des risques ; mesures préventives ; détection, identification et alerte ; préparation et gestion des conséquences ; recherche et développement ; coopération internationale.

Le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen du 5 novembre 2004, rappelle la priorité accordée à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi. Il réaffirme la nécessité d'une approche globale et intégrée, notamment en ce qui concerne le renforcement du recours à Europol et Eurojust, la coopération judiciaire, la sécurité des frontières et des documents, la coopération dans le domaine du renseignement ainsi que les mesures de lutte contre le financement du terrorisme.

Le Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 a, quant à lui, mis l'accent sur l'importance qu'il accorde au respect des délais d'entrée en vigueur des mesures prioritaires pour renforcer l'efficacité de la lutte antiterroriste.

L'Union a fait de grandes avancées dans la lutte contre le terrorisme mais certaines s'apparentent surtout à des déclarations d'intention et doivent être réellement mises en œuvre.

3.2.2 De nouvelles mesures de coordination

Le choc causé par les attentats du 11 mars 2004 a entraîné un nouveau regain d'activité dans le domaine de l'antiterrorisme. Cela a permis d'accélérer la mise en place de la

feuille de route établie après les attentats aux Etats-Unis en 2001. La véritable innovation réside dans la création du poste de coordinateur européen dans la lutte contre le terrorisme. M. De Vries, ancien secrétaire d'Etat néerlandais à l'intérieur, est ainsi chargé, auprès du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, de coordonner l'action de l'Union européenne en matière de lutte antiterroriste.

Les Vingt-cinq ont également décidé d'anticiper la « clause de solidarité » figurant dans le projet de Constitution européenne. Celle-ci prévoit qu'en cas d'attaque terroriste, « l'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les Etats membres ».

Afin de mieux définir la menace, et dans le cadre des mesures de coopérations policière et judiciaire, des listes des personnes ou des organisations terroristes, présentes sur le territoire de l'UE ou extérieures à celui-ci, ont été établies conjointement par les Etats membres.

Comme le prévoit le programme de la Haye, à partir de 2008 les échanges transfrontières d'information devraient obéir au principe de disponibilité, selon lequel, dans l'ensemble de l'Union, tout agent des services répressifs d'un Etat membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut en principe les obtenir d'un autre Etat membre. Cette mesure devrait permettre de favoriser la coordination entre les Etats dans la lutte antiterroriste mais il reste à voir comment elle sera effectivement appliquée par les Etats membres et si les réticences liées au partage de renseignement seront surmontées.

3.2.3 De nouvelles mesures législatives

Deux nouvelles propositions majeures visant à l'harmonisation des législations ont été prises. Elles concernent la rétention des données et la lutte contre le financement du terrorisme.

La première mesure vise à imposer, aux opérateurs téléphoniques, des règles relatives à la conservation des données. Elle a été énoncée dans la déclaration adoptée par le Conseil européen du 25 mars 2004 sur la lutte contre le terrorisme. L'importance de rétention des données de communication pour identifier les auteurs d'actes de terrorisme a été démontrée par l'enquête sur les attentats de Madrid.

Il s'agit de conserver les données relatives à l'établissement des communications et non le contenu de celles-ci. 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.

Concernant la lutte contre le financement du terrorisme et faisant écho à la déclaration du Conseil européen du 25 mars 2004, la Commission a présenté, le 20 octobre 2004, une communication qui recense toute une série de mesures. Elle reprend notamment les propositions effectuées, en 2003, par le GAFI. Elle préconise en particulier :

- l'instauration d'un mécanisme permettant la traçabilité des virements ;
- la création de pôles d'enquêteurs financiers, policiers et fiscaux ;
- la mise en place d'un mécanisme d'analyse de risque du secteur caritatif ;
- l'accès des cellules de renseignement financier aux bases de données bancaires ;
- la création de mécanismes de déchéance pour les personnes condamnées pour des infractions liées au terrorisme.

Le Conseil a adopté, le 7 juin 2005, la troisième directive sur la lutte contre le blanchiment d'argent, après celles de 1991 et de 2001. Elle incorpore, dans la législation, la révision des recommandations du GAFI, l'organisme international de normalisation dans le secteur de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Les attentats de Madrid ont stimulé à nouveau la coopération européenne dans la lutte antiterroriste. Même si quelques mesures nouvelles ont été adoptées, notamment avec la nomination d'un « monsieur terrorisme » en la personne de M. De Vries, c'est surtout le manque d'intégration dans les législations nationales des mesures prises au niveau européen qui a été révélé. Hors, pour être efficace, la coopération européenne doit d'abord s'appuyer sur une base législative commune et cohérente afin de faciliter le travail des magistrats et des policiers. Le rôle de l'Union doit donc être avant tout orienté dans cette tâche d'harmonisation législative et dans celle de facilitateur de la coopération entre Etats notamment en coordonnant les actions des Etats membres.

3.3 Des avancées toutefois trop lentes

Les attentats de Londres, le 7 juillet 2005, soit un peu plus d'un an après ceux de Madrid, montrent que l'Union européenne doit poursuivre ses efforts afin de combattre la menace terroriste. Un objectif majeur concerne la protection des frontières extérieures de l'Union. En effet les accords de Schengen, appliqués depuis 1995, suppriment les frontières intérieures de l'Union, hors ils n'ont pas été compensés par des mesures appropriées de protection des frontières extérieures. Le rôle de l'UE ne doit pas être de créer sans cesse de nouveaux outils mais bien de rendre opérationnels ceux qui existent afin surtout de permettre une meilleure coopération entre Etats membres. L'Union européenne ne doit pas se substituer aux Etats mais les aider dans la lutte et coordonner leurs actions.

3.3.1 Assurer la protection des frontières extérieures

Du fait de l'attractivité de l'espace de libre circulation que constitue l'espace Schengen pour le terrorisme, un des défis à relever est la sécurisation accrue des frontières extérieures. Il s'agit de renforcer les contrôles, de redoubler de vigilance dans la délivrance des visas et d'améliorer les échanges d'informations entre services consulaires et services de lutte contre le terrorisme.

Afin de pallier le manque de protection des frontières extérieures de l'Union, l'Agence européenne de gestion des frontières extérieures, basée à Varsovie, est opérationnelle depuis le 1^{er} mai 2005, soit dix ans après l'entrée en vigueur des accords de Schengen. Son rôle est de coordonner et d'assister les services des Etats membres qui sont compétents pour la mise en œuvre de l'acquis de Schengen sur le contrôle des personnes aux frontières extérieures. Il ne s'agit donc pas de créer un corps de garde-frontières européens. L'agence doit coordonner la coopération opérationnelle entre Etats, les assister dans la formation des garde-frontières notamment en établissant des normes communes de formation, effectuer des analyses des risques, appuyer les Etats membres si la situation exige une assistance technique et opérationnelle renforcée.

Afin de renforcer la sécurité aux frontières, les mesures de délivrance des visas doivent être harmonisées. La délivrance de visas Schengen, avec photographie d'identité depuis le 1^{er} juin 2005, permet une procédure identique pour tous les Etats adhérant aux accords de Schengen. Mais pour l'instant, seuls treize pays de l'UE appliquent ces accords. Il est donc nécessaire d'accélérer l'adhésion des nouveaux membres de l'UE. Toutefois, le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont toujours pas dans l'espace Schengen et peuvent seulement, en vertu du traité d'Amsterdam, décider ou non d'appliquer l'acquis Schengen. Les visas biométriques, dont l'entrée en vigueur était prévue en 2007 puis avancée à 2005, ont été abandonnés suite à une décision du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile de l'Union européenne, à cause de problèmes techniques⁴. Le travail de sécurisation dans la délivrance des visas mérite donc être encore amélioré.

Il est prévu de générer l'interopérabilité entre les banques de données créées dans le domaine JAI. Cela concerne bien sûr le système d'information Schengen II (SIS II), le système d'information sur les visas (Visa information system, VIS⁵), Eurodac⁶ et le système d'information Europol (SIE).

⁴ Il s'agit de l'impossibilité de lire les données lorsque le passeport comporte plusieurs visas biométriques.

⁵ Si les visas ne comportent pas de données biométriques, celles-ci sont tout de même prévues être intégrées dans le VIS.

⁶ Eurodac, entrée en vigueur en janvier 2003, est une convention de transmission et de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des immigrants clandestins, sous forme électronique.

Ces systèmes devraient être interopérables mais pas interconnectés car les réticences sont nombreuses au sein des Etats membres quant à la protection des données et au risque de détournement de l'utilisation de ces données.

Mais pour avoir un système cohérent de protection des frontières extérieures de l'Union, il est nécessaire d'assurer le contrôle des approches maritimes et aériennes de l'UE. Les mesures de sauvegarde maritimes doivent ainsi être également harmonisées tout comme les postures de sûreté aérienne permanente. Dans ce dernier domaine, la France a lancé des accords bilatéraux de coopération avec l'Espagne, la Belgique, le Luxembourg et bientôt l'Italie afin d'autoriser un chasseur à poursuivre au-delà de la frontière nationale un avion suspect avant de le transférer à l'Armée de l'air du pays où il a pénétré. Cette mesure vise à éviter de perdre un aéronef suspect dès qu'il franchit une frontière. Elle se rapproche du droit de poursuite, par les forces de police aux frontières, autorisé entre certains Etats membres dans le cadre des accords de Schengen.

Mais ces mesures résultent d'accords bilatéraux ou multilatéraux et donc de la bonne volonté des Etats de coopérer entre eux. Ils s'avèrent cependant nécessaires et permettent de faire avancer la coopération européenne plus rapidement entre les Etats membres qui veulent pousser la collaboration plus avant.

3.3.2 Renforcer l'efficacité opérationnelle des organes existants

Les attentats de Madrid, le 11 mars 2004, ont démonté, après ceux du 11 septembre 2001, que les réseaux terroristes ont un caractère transnational et que l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, au niveau européen, présente un bilan, somme toute, assez modeste.

Il serait ainsi tentant, dans un espace aussi ouvert que l'espace européen, de vouloir transférer la lutte antiterroriste au niveau de l'Union. Mais cette approche simpliste est combattue par de nombreux Etats membres comme le montre le rejet de la proposition de création d'une « CIA européenne ». En effet, l'UE n'est pas un Etat fédéral et la lutte contre le terrorisme doit s'appuyer, avant tout, sur les Etats membres. Le rôle des organismes de l'Union est donc d'aider et de coordonner les instances nationales, policières, judiciaires ou de renseignement, en respectant le principe de subsidiarité. Ce rôle a été bien compris par M. De Vries, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte antiterroriste, qui déclare : *« Je crois que le rôle fondamental de l'Union est d'apporter dans le domaine qui nous préoccupe une valeur ajoutée. Sa responsabilité est avant tout, dans l'état actuel du droit, qui régit les compétences respectives de l'Union et des Etats membres, de donner à ces derniers une base juridique qui facilite la coopération entre Etats membres. En effet, la lutte opérationnelle contre le terrorisme est placée sous la seule et pleine responsabilité des Etats membres, qu'il s'agisse de l'action des services de*

renseignement ou de police, ou encore de la justice pénale. Dès lors l'action de l'Union est essentiellement complémentaire de celle des Etats membres⁷ ».

En complément de l'action des Etats membres, l'Union peut donc agir en renforçant l'efficacité de certains outils comme l'agence européenne de gestion des frontières extérieures, Europol et d'Eurojust.

L'agence européenne chargée de la gestion de la coopération aux frontières extérieures est récente et en phase de montée en puissance. Il est donc trop tôt pour juger de son action. Son rôle peut s'avérer très important pour coordonner l'action aux frontières extérieures de l'UE. Cette agence doit permettre la mise en place de procédures communes, l'analyse des menaces et des moyens affectés par les Etats afin de proposer des renforcements sur les points de vulnérabilité détectés. Bien entendu, la charge pesant sur les Etats qui ont la garde de frontières extérieures à l'Union doit être mesurée et répartie financièrement sur l'ensemble des Etats membres.

Europol, l'office de police européen, ne doit pas devenir un « FBI européen », comme le voulaient certains Etats lors de sa création. Il doit effectuer les missions majeures que sont l'analyse du renseignement, en exploitant les informations des services des Etats membres, et l'appui des Etats lors d'enquêtes en participant notamment aux équipes d'enquête communes. Europol doit être un coordinateur qui facilite le travail conjoint entre les différentes polices européennes. Il doit se limiter à l'analyse du renseignement d'origine policière et poursuivre le rapprochement esquissé avec le SITCENT afin d'estomper la frontière entre renseignement intérieur et extérieur et permettre la réalisation d'une analyse globale de la menace terroriste.

Europol ne doit pas non plus passer sous la coupe d'Eurojust ce qui inciterait à faire de l'office de police une police judiciaire chargée d'enquêter sous les ordres d'un magistrat d'Eurojust. Les relations entre ces deux organismes doivent cependant se renforcer. Eurojust doit favoriser la coopération entre les instances judiciaires des Etats membres et proposer des convergences entre les législations nationales afin d'abattre les frontières judiciaires entre les Vingt-cinq et favoriser la reconnaissance mutuelle des décisions de justice. Son rôle de conseiller est important dans les enquêtes terroristes. Il peut ainsi aider les magistrats d'un Etat à mettre en œuvre plus rapidement les outils juridiques existants comme le mandat d'arrêt européen.

3.3.3 Poursuivre les avancées au travers des coopérations bilatérales ou multilatérales

Les attentats de Madrid et de Londres ont conduit certains Etats membres à, d'une part, durcir leur législation nationale et, d'autre part, renforcer leur coopération avec d'autres

⁷ Déclaration devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale en 2004.

Etats membres qui veulent également renforcer la collaboration dans la lutte contre le terrorisme sans attendre le consensus des Vingt-cinq.

La France a ainsi adopté une loi, le 23 janvier 2006, qui permet d'étendre la vidéosurveillance, d'obliger les fournisseurs d'accès à stocker les données de connexion à Internet et de permettre le traitement informatisé des données des passagers aériens ou maritime. Cette loi est fortement inspirée de l'expérience britannique issue des attentats de juillet 2005 et des résultats très rapides obtenus grâce à la vidéosurveillance.

Dans le cadre des coopérations bilatérales, la France a également initié des accords avec l'Espagne, le Luxembourg et la Belgique afin de permettre le droit de poursuite d'un aéronef suspect par un intercepteur au-delà des frontières nationales.

Cet exemple illustre la volonté de certains Etats membres d'accélérer la coopération et d'engager un processus qui doit entraîner des avancées significatives pour l'Union tout entière avec le ralliement des autres membres à ces accords. Mais la coopération bilatérale repose sur la réciprocité et la mise en place de relations de confiance. Elle ne peut se faire que si les Etats ont des perceptions politiques et une volonté communes et si les moyens mis en communs sont proches sur le plan des structures et des capacités humaines ou techniques.

La mission de l'Union, dans ce domaine, est donc de favoriser la possibilité de collaborations bilatérales ou multilatérales. Il s'agit de faire se rapprocher les structures des Etats membres, par exemple sur le plan de l'organisation policière ou judiciaire, et de créer une harmonisation des différentes législations nationales.

Le cas du renseignement mérite d'être évoqué spécifiquement car c'est un domaine très sensible avec ses règles propres. Il n'est pas possible de décréter l'échange de renseignement entre services car il ne peut se faire que si des relations de confiance existent surtout afin de protéger les sources. De plus, pour recevoir du renseignement, il faut en donner sinon très vite l'échange tourne court. Il faut donc que les Etats membres conservent des capacités tant techniques qu'humaines de renseignement et qu'un écart trop important ne se creuse pas entre eux. Autrement, certains Etats se verront complètement écartés des échanges de renseignement et la collaboration se poursuivra au sein d'instances informelles. Des services plus petits peuvent très bien se spécialiser dans certains domaines ou certaines régions et ainsi jouer dans la cour des grands à condition qu'ils possèdent une taille critique minimale.

Le rôle de l'Union peut être dans ce domaine d'encourager les Etats à maintenir un outil de renseignement efficace et de répartir la collecte des informations entre les services de différents Etats. Cela permettrait une réelle collaboration et surtout une optimisation de moyens qui sont comptés.

CONCLUSION

Des avancées significatives ont été réalisées dans la coopération européenne dans la lutte contre le terrorisme qui a réussi à sortir du cadre informel pour être prise en charge par des instances spécialisées de l'Union européenne. Toutefois, elle manque encore de cohérence et d'efficacité. Schengen a introduit un déficit de sécurité qui n'a toujours pas été compensé par des mesures compensatoires au niveau de l'Union européenne.

Le traité établissant une constitution pour l'Europe aurait permis d'agir plus rapidement dans le domaine du rapprochement entre systèmes judiciaires, notamment par le passage à la règle de la majorité qualifiée, et de rendre plus efficace l'action de l'Union en supprimant la structure en trois piliers. Son rejet par certains Etats membres oblige à continuer à progresser en utilisant le système actuel. Dans ce cadre, l'Union européenne doit s'efforcer d'augmenter l'efficacité des structures existantes sans en créer de nouvelles. Elle doit respecter strictement le principe de subsidiarité et veiller à aider les Etats membres en favorisant surtout la coopération bilatérale, relativement efficace même si cependant limitée.

En dépit des attentats du 11 mars 2004 et du 7 juillet 2005, qui peuvent apparaître comme de sanglants échecs, l'Union européenne a réussi, depuis quelques années, à prendre des mesures importantes comme le mandat d'arrêt européen ou la définition commune du terrorisme. Des filières ont été démantelées dans différents Etats membres et des attentats ont pu être évités. Ainsi, la coopération entre différentes polices européennes a permis d'empêcher des attentats prévus contre le marché de Noël à Strasbourg en 2000. L'Union européenne a un réel défi de sécurité à relever et M. De Vries, en tant que coordinateur de la lutte antiterroriste, a un rôle moteur à jouer mais il doit réussir à s'imposer avant tout pour permettre des avancées concrètes.

BIBLIOGRAPHIE

Rapports officiels

- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1716 sur *la coopération internationale pour lutter contre le terrorisme*, 6 juillet 2004.
- Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2123 sur *l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*, 2 mars 2005.
- Sénat, Rapport n° 82 sur *les deux propositions de décision- cadres relatives au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres et à la lutte contre le terrorisme*, 21 novembre 2001.

Ouvrages en français

- ADLER Alexandre, *J'ai vu finir le monde ancien*, Paris ; Grasset, mai 2002.
- BARBE Emmanuel, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Réflexe Europe, La documentation française, 2002.
- BONANATE Luigi, *Le terrorisme international : XXe siècle*, Paris ; Casterman/Giunti, 1994
- BONIFACE Pascal (Collectif sous la direction de), *Le 11 septembre : un an après*, Paris ; IRIS, PUF, 2002.
- BAUD Jacques, *Encyclopédie des terrorismes*, Paris ; Lavauzelle, 1999.
- CETTINA Nathalie, *Terrorisme, l'histoire de sa mondialisation*, Paris ; L'Harmattan, 2001.
- CHALIAND Gérard, *Terrorisme et guérillas*, Paris ; Flammarion, 1985.
- CHALIAND Gérard (collectif sous la direction de), *Les stratégies du terrorisme*, Paris ; Desclée-de-Brouwer, 1999.
- CHALIAND Gérard, *L'arme du terrorisme*, Paris ; Audibert, 2002.
- CONRAD Jean-Philippe, *Origines et réalités de l'islamisme radical* in *Les stratégies du terrorisme*.
- DELPECH Thérèse, Les Cahiers de Chaillot, n°56, *Le terrorisme international et l'Europe*, Institut d'études et de sécurité de l'Union européenne, décembre 2002.
- DENECE Eric, (Collectif sous la direction de), *Guerre secrète contre Al-Qaeda*, Centre Français de recherche sur le Renseignement, collection Ellipses, 2002.
- GERE François, *Pourquoi les guerres ? Un siècle de géopolitique*, Paris ; Larousse, 2002.
- HEISBOURG François et la Fondation pour la recherche stratégique, *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Paris ; Editions Odile Jacob, 2001.
- HOFFMAN Bruce, *La mécanique terroriste*, Paris ; Calmann-Lévy, 1999.

- HUNTINGTON Samuel P., *Le choc des civilisations*, Paris ; Editions Odile Jacob, 1997.
- MARRET Jean-Luc, *Techniques du terrorisme*, Paris ; PUF, mai 2000.
- JACQUARD Roland, *Les dossiers secrets du terrorisme*, Paris ; Albin Michel, 1995.
- RAUFER Xavier (sous la direction de), *Dictionnaire technique et critique des nouvelles menaces*, Paris ; PUF, novembre 1998.
- VAREILLES Thierry, *Encyclopédie du terrorisme international*, Paris ; L'Harmattan, 2001.
- WIEVIORKA Michel, *Société et terrorisme*, Paris ; Fayard, octobre 1998.

Ouvrages en anglais

- GUNARATNA Rohan, *Inside Al Qaida, global network of terror* ; Columbia University Press, 2002.
- HENDERSON Harry, *Global terrorism, the complete reference guide*, New York ; Checkmark Books, 2001.
- JENKINS Brian M., *International terrorism and World Security*, Londres ; Groom Helm, 1975.
- LESSER Ian O., HOFFMAN Bruce, ..., *Countering the new terrorism*, Santa Monica ; The Rand Corporation, 1999.

TABLE DES MATIERE

INTRODUCTION	4
1 L'EMERGENCE DE LA COOPERATION EUROPEENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	5
1.1 L'IMPORTANCE DES CLUBS ET DE L'INSTITUTIONNALISATION DE LA COOPERATION ANTITERRORISTE PAR LA CEE.....	5
1.1.1 <i>Les clubs informels de professionnels</i>	6
1.1.2 <i>La tentative d'institutionnalisation politique de la lutte antiterroriste au sein de la CEE</i>	6
1.1.3 <i>L'instauration d'une coopération policière au sein de la CEE : le groupe TREVI</i>	7
1.2 LA COOPERATION FRANCO-ESPAGNOLE DANS LA LUTTE CONTRE ETA : DE L'INCOMPREHENSION A L'EXEMPLARITE.....	8
1.2.1 <i>La phase d'incompréhension</i>	8
1.2.2 <i>Le changement de cap de la politique française</i>	9
1.2.3 <i>Une coopération réussie</i>	9
1.3 LES COOPERATIONS DANS LES ANNEES 70-80 CONTRE LES TERRORISMES D'EXTRÊME GAUCHE ET REGIONALISTES.....	10
1.3.1 <i>Le développement du terrorisme d'extrême gauche</i>	10
1.3.2 <i>Les tentatives de rapprochement entre les différents groupes terroristes</i>	11
1.3.3 <i>Une coopération policière toutefois limitée</i>	12
2 LES AVANCEES DUES A L'INSTAURATION DE L'UNION EUROPEENNE	13
2.1 LA MISE EN PLACE DES ACCORDS DE SCHENGEN	14
2.2 LE TROISIEME PILIER : JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES	15
2.2.1 <i>La structure du pilier JAI</i>	15
2.2.2 <i>La coopération policière : Europol</i>	16
2.2.3 <i>La PESC et le pilier communautaire</i>	17
2.3 LES TRAITES D'AMSTERDAM (97) ET LE CONSEIL EUROPEEN DE TAMPERE (99)	18
2.3.1 <i>Le développement d'Europol</i>	18
2.3.2 <i>Le renforcement de la commission en matière de JAI</i>	18
2.3.3 <i>Les autres avancées dans le domaine JAI</i>	19
3 LA PRISE DE CONSCIENCE DEPUIS LES ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE 2001	20
3.1 DES AVANCEES SUR LE PLAN LEGISLATIF SUITE AUX ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE 2001	21
3.1.1 <i>Le mandat d'arrêt européen</i>	21
3.1.2 <i>La définition du terrorisme</i>	22
3.1.3 <i>La répression du financement du terrorisme</i>	23
3.1.4 <i>Le développement d'autres outils destinés à la lutte contre le terrorisme</i>	24
3.2 L'ACCELERATION DE LA MISE EN PLACE DE LA COOPERATION AU NIVEAU EUROPEEN APRES LES ATTENTATS DU 11 MARS 2004 A MADRID.....	26
3.2.1 <i>Le bilan des faiblesses</i>	27
3.2.2 <i>De nouvelles mesures de coordination</i>	28
3.2.3 <i>De nouvelles mesures législatives</i>	29
3.3 DES AVANCEES TOUTEFOIS TROP LENTES	30
3.3.1 <i>Assurer la protection des frontières extérieures</i>	31
3.3.2 <i>Renforcer l'efficacité opérationnelle des organes existants</i>	32
3.3.3 <i>Poursuivre les avancées au travers des coopérations bilatérales ou multilatérales</i>	33
CONCLUSION	35