



PROMOTION *GÉNÉRAL GALLOIS*

2016 - 2017

**LA COOPÉRATION AU SEIN DE L'UNION
EUROPÉENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE
TERRORISME.**



Lieutenant-colonel (*Gend.*) Sébastien Lesage

Sous la direction de :

M. Georges-Henri Soutou

Professeur d'Université

LA COOPÉRATION AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 4 |
| I. Définir le terrorisme et fournir un cadre juridique évolutif : un prérequis indispensable dont l'UE s'acquitte bien..... | 7 |
| I.1. <i>La question de la définition du terrorisme.....</i> | 7 |
| I.1.i. <i>La définition du terrorisme au niveau international.....</i> | 8 |
| I.1.ii. <i>Le consensus européen.....</i> | 12 |
| I.2. <i>L'évolution du cadre juridique : garantir la liberté des citoyens sans sacrifier les libertés fondamentales.....</i> | 14 |
| II. Définir une stratégie, organiser la lutte et sanctionner le terrorisme : de la théorie à la pratique..... | 18 |
| II.1. <i>Le fonctionnement, le rôle et la stratégie de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme.....</i> | 19 |
| II.2. <i>Les instruments de la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE : un besoin avéré mais une efficacité contestée.....</i> | 22 |
| II.2.i. <i>Un coordinateur.....</i> | 22 |
| II.2.ii. <i>Les instruments et outils : de la théorie à la pratique.....</i> | 23 |
| II.2.iii. <i>Une évolution des mentalités à poursuivre.....</i> | 29 |

| | |
|---|-----------|
| III. Les réelles plus-values de l'Union Européenne dans le cadre d'une approche globale du terrorisme..... | 32 |
| III.1. Les axes de travail actuels..... | 32 |
| III.1.i. La prévention de la radicalisation..... | 32 |
| III.1.ii. La lutte contre la propagande sur Internet..... | 33 |
| III.1.iii. La lutte contre le financement et le blanchiment d'argent du terrorisme..... | 34 |
| III.2. Des pistes à poursuivre ou développer..... | 35 |
| III.2.i. Le financement de projets par l'Union européenne..... | 35 |
| III.2.ii. L'action extérieure de l'Union européenne..... | 37 |
| CONCLUSION..... | 39 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 41 |

INTRODUCTION

« *Tout citoyen est en droit de vivre à l'abri de la peur, quelles que soient ses opinions ou ses convictions. Nous préserverons nos valeurs communes et protégerons chacun de la violence motivée par des considérations ethniques ou religieuses et par le racisme. Pour ces mêmes raisons, nous combattons également les ennemis de nos valeurs. Nous renforcerons encore l'action menée contre les menaces terroristes, dans le plein respect des droits de l'homme et de l'État de droit* ». ¹ Cette déclaration des dirigeants de l'Union européenne, qui fait suite aux attentats parisiens du mois de janvier 2015, positionne l'Union européenne comme un acteur résolu à jouer le rôle qui lui incombe dans la lutte contre le terrorisme mais rappelle également l'attachement indéfectible de cette Union à ses valeurs et au fait de ne pas sacrifier les droits et libertés individuelles sur l'autel de cette légitime lutte.

Cette déclaration n'est toutefois pas une première. En effet, compte tenu de l'émotion provoquée par les actes terroristes, les réactions de tristesse, d'indignation, de soutien sont courantes et depuis longtemps accompagnées de promesses politiques visant à améliorer l'efficacité du travail et de la coopération dans la lutte contre ce fléau : à titre d'illustration, on peut notamment rappeler la déclaration commune de Jacques Chirac et Gerhard Schröder, suite aux attentats de Londres en 2005, indiquant un renforcement du « *plan d'action européen contre le terrorisme* », ainsi qu'une meilleure coordination des « *services de renseignement, de police et de justice* ». Dès lors, se pose légitimement la question de l'état de la coopération au sein de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme, de son évolution, mais aussi de son efficacité réelle.

Si la problématique de la coopération opérationnelle se posait déjà face à des « *terrorismes régionaux* » (ETA, IRA, ...), il s'agissait essentiellement d'échanges bilatéraux ou dans le cadre de groupes « *ad hoc* » limités. Depuis le 11 septembre 2001, la globalisation et la montée en puissance du terrorisme d'origine islamiste, ponctuées par les attentats qui ont frappés les différents pays européens (Madrid, Londres, Paris, Bruxelles, Munich...), renforcent la question de la coopération multilatérale et invitent, voire imposent, aux organisations internationales de jouer un rôle croissant dans la lutte contre ce phénomène, en apportant une réelle plus-value opérationnelle, à défaut de se voir décrédibiliser : c'est

¹ Réunion informelle des chefs d'États et de gouvernement à Bruxelles, le 12 février 2015.

notamment le cas pour l'Union européenne. Comme le précisait Donald Tusk en janvier 2015, « *La lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes doit se poursuivre sans relâche* »².

Au cours des quinze dernières années, les écrits divers (ouvrages, publications, sites internet) se sont multipliés, traitant à la fois du phénomène terroriste, de ses origines et des moyens d'y faire face, que ce soit au sein d'un pays, d'une organisation internationale ou de groupes « *ad hoc* ». Toutefois, plusieurs indicateurs soulignent avec acuité l'importance du rôle que doit désormais jouer l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme :

- confrontée à de multiples défis (crise des migrants, « Brexit », montée des populisme, crise économique et financière,...), dont le terrorisme fait partie, l'Union européenne est à la croisée de chemins ;
- les attentats qui ont touché la France, la Belgique et l'Allemagne ces deux dernières années interpellent notamment quant à la liberté de circulation des auteurs présumés au sein de l'Union européenne mais également aux connexions entre les différents États membres. En outre, l'Europe est désormais une cible à part entière. Ainsi, seule une réponse européenne serait jugée comme appropriée et efficace contre cette nouvelle menace ;
- pour la première fois, les deux dernières enquêtes « *Eurobaromètre standard 84 et 85* »³ d'automne 2015 et printemps 2016 indiquent que selon les européens, le terrorisme et l'immigration sont les deux problèmes les plus importants auxquels doit répondre l'Union européenne actuellement, devant la crise économique.

Aussi, pour faire un état de la coopération au sein de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme, il convient donc d'aller au-delà de l'avis très tranché et souvent négatif qu'inspire cette organisation internationale, notamment dans un contexte de retour à « l'État Nation », et d'étudier objectivement (en théorie et dans la pratique) la construction et

2 Déclaration de D. Tusk, président du Conseil européen, *communiqué de presse*, Bruxelles, 7 janvier 2015.

3 L'Eurobaromètre est un ensemble d'études menées au sein de l'Union européenne. La liste des enquêtes menées régulièrement est dressée sur le site du secteur analyse de l'opinion publique de la Commission européenne.

l'évolution du cadre juridique mis en place, ainsi que les outils de coopération existants au sein de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme.

Ainsi, après être revenu sur la définition du terrorisme (pas encore totalement tranchée au niveau mondial), nous étudierons dans un premier temps la construction de la juridiction européenne en matière de lutte anti-terroriste. Nous présenterons ensuite la stratégie adoptée par l'Union européenne, ainsi que des outils mis en place pour y parvenir. Il sera alors intéressant de dresser un état critique de la stratégie adoptée par l'Union Européenne, en analysant les causes structurelles et éventuellement conjoncturelles qui ralentissent ou obèrent cette coopération. Enfin, l'étude de l'UE dans son approche globale du terrorisme (Service européen d'action extérieure, relation avec les états ou organisations tiers, ...) permettra de définir des aspects pour lesquels l'UE peut constituer une indéniable plus-value potentielle.

I. Définir le terrorisme et fournir un cadre juridique évolutif : un prérequis indispensable dont l'UE s'acquitte bien

L'histoire de chaque État dans la lutte contre le terrorisme est singulière et a souvent été décorrélée de celle de l'Union européenne : en effet, comme le précise Emmanuelle Saulnier-Cassia, « *La lutte contre le terrorisme est ou est entrée au cœur des préoccupations des États membres de l'Union européenne avant et/ou après que l'Union européenne se soit saisie de la question* »⁴.

En outre, même si tous les États membres de l'Union européenne reconnaissent à l'heure actuelle la gravité de la menace terroriste, ils sont touchés et concernés de manières inégales, considérant dès lors cette menace comme prioritaire à un degré variable. A titre d'illustration, moins de la moitié des États membres de l'Union européenne ont à ce jour des ressortissants partis rejoindre l'État islamique ou tout autre organisation terroriste dans les zones de conflit (Levant, Libye et Sahel). De même, la Russie constitue indubitablement une menace bien plus prégnante que le terrorisme pour les anciens pays du bloc soviétique.

Ainsi, pour des raisons conjoncturelles et historiques, il n'y a pas d'homogénéité intrinsèque dans l'approche du terrorisme. Avant d'organiser la lutte et la coopération pour mener ce combat, il s'agit donc pour l'Union européenne d'obtenir un consensus à la fois dans la définition du terrorisme mais également dans le cadre juridique à développer : nous allons voir dans cette partie que, malgré les difficultés, l'Union européenne fait figure de bonne élève en ce qui concerne la définition du terrorisme et du cadre juridique commun permettant la coopération entre États, en matière de lutte contre le terrorisme, au moins au niveau « doctrinal ».

1.1. La question de la définition du terrorisme

Avant de lutter contre un phénomène, il est impératif de le définir. Si cette affirmation paraît trivial au premier abord, la définition du terrorisme est quant à elle beaucoup plus délicate, c'est pourquoi il convient de s'y arrêter.

⁴ Emmanuelle SAULNIER-CASSIA, *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014, page1.

Le terrorisme est un concept particulièrement complexe dont la définition est sujet à controverse de façon inhérente. Sur le plan international, il n'existe pas de consensus sur la définition du terrorisme notamment en raison du fait, comme le précise Emmanuelle Saulnier-Cassia, que « *les difficultés qui bloquent les négociations portent, d'un côté, sur le rôle des forces armées pendant les conflits et, de l'autre, sur la question du terrorisme d'État* ». ⁵

Les controverses sur la définition des actes terroristes se retrouvent également sur le plan national. Par exemple, le procès du groupe de Tarnac, en France, en 2015, a conduit à s'interroger sur la définition du terrorisme en droit français : selon le ministère public, les sabotages de lignes TGV en 2008 doivent être jugés avec la circonstance aggravante d'« entreprise terroriste » tandis que pour le juge d'instruction, ce caractère terroriste n'est pas établi car les sabotages n'ont à aucun moment « *intimidé ou terrorisé tout ou partie de la population* », au sens de l'article 421-1 du code pénal qui définit l'infraction terroriste.

Enfin, à l'instar de Mireille Delmas-Marty, certains s'interrogent également sur l'adaptation du droit pour lutter contre le terrorisme : « *socialement, le concept de terrorisme exprime une émotion particulièrement forte (la terreur) mais juridiquement, c'est un concept de transition. En effet, pour la plupart des crimes, la dénomination désigne en creux la valeur protégée : la vie humaine avec l'homicide ; la propriété avec le vol... Mais quelle valeur veut-on protéger en incriminant le terrorisme ? Pour les faits les plus graves, [...] on pourrait retenir le crime « contre l'humanité ». Dans les autres cas, s'agissant de protéger la vie ou les biens, il suffirait de sanctionner l'assassinat ou la destruction des biens. En qualifiant les faits de « terrorisme », on privilégie le but final qui est de terroriser.*» ⁶

1.1.i. La définition du terrorisme au niveau international

Dans ce paragraphe, nous allons revenir brièvement sur l'historique des tentatives de définitions du terrorisme sur le plan international.

Dans un contexte d'attentats contre les responsables politiques, le terme « terrorisme » est utilisé dans un instrument pénal international pour la première fois lors de la troisième Conférence internationale pour l'unification du droit pénal tenue à Bruxelles du 26 au 30 juin 1930. Les premières tentatives de définitions datent également de cette période. La Société

⁵ *Ibid.*, page 26

⁶ Entretien de Mireille DELMAS-MARTY dans Libération du 24-25 septembre 2016.

des Nations (SDN) s'intéresse alors à la mise en place d'une convention internationale, notamment dans le but d'encadrer les procédures d'extraditions de personnes impliquées dans des actes terroristes. Deux traités sont adoptés le 6 novembre 1937 par la SDN, qui portaient sur la prévention du terrorisme ainsi que sur la création d'une juridiction pénale internationale qui aurait été chargée de juger ces crimes. C'est une définition très générale et une énumération d'actes qualifiés de terroristes qui sera finalement proposée et adoptée. L'article premier de la convention du 16 novembre 1937 définit alors les « actes de terrorisme » comme « *des faits criminels dirigés contre un État et dont le but et la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public* ». Toutefois, de nombreuses critiques seront émises à l'encontre de cette définition, jugée trop générale, et cette convention n'entra jamais en vigueur, en partie car les différends entre les États membres concernant les articles sur l'extradition empêchèrent la ratification.

Au début des années cinquante, dans le cadre du projet de Code de crime contre la paix et la sécurité de l'humanité (1954), une définition générale, qui ne concerne cependant que les États, est proposée : elle assimile le terrorisme au « *fait, pour les autorités d'un État, d'entreprendre ou d'encourager des activités terroristes dans un autre État, ou le fait, pour les autorités d'un État, de tolérer des activités organisées calculées en vue de perpétrer des actes terroristes dans un autre État* ». Ce projet ne sera finalement pas retenu.

A partir des années cinquante, des comités spéciaux sont créés, souvent en réaction à des faits particuliers, par les Nations unies afin d'adapter la législation à la lutte contre le terrorisme et dans le but de créer un régime juridique spécifique.

Du début des années soixante à la fin du vingtième siècle, douze conventions internationales et protocoles additionnels, ainsi que sept conventions régionales relatives au terrorisme internationales sont rédigées sous l'égide de l'Assemblée Nationale des Nations unies, sans qu'aucune ne contienne de définition générale et globale du terrorisme.

Il faut attendre le milieu des années 1990 pour observer de nouvelles évolutions quant à la question de la définition du terrorisme, notamment avec la création en décembre 1996 d'un Comité spécial créé par l'Assemblée générale des Nations unies chargée de l'élaboration d'une convention internationale sur le terrorisme international. Cela a permis d'aboutir, avec la réunion du groupe de travail de la sixième commission de l'Assemblée

générale de 1998, à l'élaboration d'un projet de convention générale contre le terrorisme qui n'a pas été approuvé à ce jour. La définition proposée dans l'article 2 est la suivante :

« 1. Commet une infraction au sens de la présente Convention quiconque cause par quelque moyen que ce soit, illicitement et intentionnellement :

a) La mort d'autrui ou des dommages corporels graves à autrui;

b) De sérieux dommages à un bien public ou privé, notamment un lieu public, une installation gouvernementale ou publique, un système de transport public, une infrastructure, ou à l'environnement; ou

c) Des dommages aux biens, lieux, installations ou systèmes mentionnés à l'alinéa b) du paragraphe 1 du présent article, qui entraînent ou risquent d'entraîner des pertes économiques considérables; lorsque le comportement incriminé, par sa nature ou son contexte, a pour but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à faire ou à ne pas faire quelque chose.

2. Commet également une infraction quiconque menace sérieusement et de manière crédible de commettre une infraction visée au paragraphe 1 du présent article.

3. Commet également une infraction quiconque tente de commettre une infraction visée au paragraphe 1 du présent article.

4. Commet également une infraction, quiconque :

a) Se rend complice d'une infraction visée aux paragraphes 1, 2 ou 3 du présent article; ou

b) Organise la commission d'une infraction visée aux paragraphes 1, 2 ou 3 du présent article ou donne l'ordre à d'autres personnes de la commettre; ou

c) Contribue à la commission d'une ou plusieurs des infractions visées aux paragraphes 1, 2 ou 3 du présent article par un groupe de personnes agissant de concert. La contribution doit être délibérée et faite :

i) Soit pour faciliter l'activité criminelle ou le dessein criminel du groupe, lorsque l'activité ou le dessein implique la commission d'une infraction visée au paragraphe 1 du présent article;

ii) Soit en pleine connaissance de l'intention du groupe de commettre une infraction visée au paragraphe 1 du présent article. »⁷

Comme l'indique Emmanuelle Saulnier-Cassia au sujet de cette proposition de définition : *« il faut souligner, dans cette définition [...], la présence de deux éléments indispensables : un élément objectif, la violence illicite grave, et un élément subjectif, l'intentionnalité, le désir de provoquer la terreur ou la peur extrême. Il n'y a en revanche pas d'élément relatif aux causes du terrorisme ; la question de la motivation ou de la légitimation des actes est laissée de côté. Il est donc difficile de voir dans cette proposition une définition complète du terrorisme, et l'épineuse question du comportement des États eux-même est laissée de côté. »⁸*

En 2005, suite aux attentats de Londres, le secrétaire général des Nations unies juge que cette catastrophe souligne *« une fois de plus, l'importance de parvenir à une définition commune du terrorisme afin que tous les pays puissent être d'accord sur l'objet de leur combat »*. Il estime notamment *« qu'il devait être possible de convenir simplement que le meurtre de civils non armés, quelle que soit la cause défendue, est du terrorisme pur et simple »*. Le président de l'Assemblée générale proposait quant à lui la définition suivante : *« prendre pour cible et tuer délibérément des civils et des non-combattants ne saurait être justifié ou légitimé par quelque cause ou grief que ce soit. Toute action visant à causer la mort ou des blessures graves chez des civils ou des non-combattants, lorsqu'elle a pour objet, de par sa nature ou le contexte dans lequel elle s'inscrit, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à exécuter ou s'abstenir d'exécuter un acte quelconque, ne saurait être justifiée et constitue un acte terroriste »*. Finalement, les 14-16 septembre 2005, les dirigeants des pays membres des Nations unies ont simplement accepté de fournir les efforts nécessaires pour aboutir à une définition commune du terrorisme...

Ainsi, on peut constater que, malgré des progrès importants réalisés, notamment depuis 2005, il n'y a pas de définition universelle partagée par tout les États de la

⁷ Article 2 du projet de convention générale sur le terrorisme international, Assemblée Générale des Nations unies, 2005. Ce texte n'a jamais été adopté.

⁸ SAULNIER-CASSIA, *Op. Cit.*, page 25.

communauté internationale, même si les moyens légaux visant à réprimer le terrorisme international existent.

1.1.ii. Le consensus européen

De son côté, l'Union européenne a sa propre vision du terrorisme et elle est parvenue à un consensus en matière de définition du terrorisme.

La première consécration de la notion de terrorisme figure dans la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme. L'objet principal de cette décision-cadre est de veiller à ce qu'un certain nombre de comportements considérés comme relevant du terrorisme soient érigés en infractions dans tous les États membres de l'Union et soient punissables de sanctions comparables. Dans son article premier, elle énonce que :

« 1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels visés aux points a) à i), tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de:

- gravement intimider une population ou*
- contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou- gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale;*
- a) les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort;*
- b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne;*
- c) l'enlèvement ou la prise d'otage;*
- d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;*
- e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises;*

- f) *la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement;*
- g) *la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;*
- h) *la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;*
- i) *la menace de réaliser l'un des comportements énumérés aux points a) à h). »⁹*

Selon cette décision-cadre, le terrorisme se caractérise par trois éléments, à savoir : un élément intentionnel (la volonté soit de gravement intimider une population, soit de contraindre indûment les pouvoirs à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, soit de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales d'un État) ; un élément contextuel, de caractère plus objectif (l'intention terroriste ne suffit pas, il faut en plus que l'acte posé par les personnes ou l'intention de poser l'acte puisse, « de par sa nature ou son contexte » « porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale ») et un élément matériel qui consiste à la réalisation d'un ensemble d'actes repris par le texte.¹⁰ La juxtaposition de ces éléments permet de qualifier des infractions existantes de terroristes. Une autre décision-cadre importante est celle du 28 novembre 2008 qui modifie celle de 2002 en ajoutant trois nouvelles infractions accessoires, dont la provocation publique à commettre une infraction terroriste.

Cette définition n'a toutefois pas été obtenue aisément. Peu de temps avant les attentats du 11 septembre 2001, le Parlement européen avait rappelé la nécessité de la lutte contre le terrorisme, en recommandant au Conseil d'adopter « *une décision-cadre aux fins du rapprochement des dispositions législatives instaurant des règles minimales, au niveau européen, relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans le domaine du terrorisme* », en concédant toutefois la difficulté à parvenir à une définition universelle du terrorisme. L'avènement des attentats du World Trade Center a significativement accéléré le processus de la Commission, qui a proposé en un temps record

⁹ Décision-cadre 2002/475/JAI du conseil du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme.

¹⁰ D.FLORE, *Droit pénal européen, les enjeux d'une justice pénale européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp155 à 165.

une proposition de décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme. Après négociations au sein du Conseil et consultation du Parlement européen, la définition finale du terrorisme dans la décision-cadre a permis de « *réaliser un équilibre entre la nécessité de réprimer efficacement les actes terroristes et celle de garantir les libertés et droits fondamentaux* ». ¹¹

1.2. L'évolution du cadre juridique : garantir la liberté des citoyens sans sacrifier les libertés fondamentales

De manière générale, « *la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme oscille entre l'adaptation des législations nationales existantes, la création normative, l'intégration de l'acquis européen pour les États non-historiquement concernés ou les nouveaux États membres et les influences réciproques entre les ordres juridiques nationaux, européens et internationaux.* » ¹² Ainsi, on trouve l'action des États membres en amont et en aval de la politique européenne en matière de lutte contre le terrorisme mais le renforcement des libertés individuelles par les juridictions et législations nationales est, en premier lieu, tributaire de la jurisprudence et de la production normative européenne.

Dans les années 1970, l'Europe a déjà dû faire face à une menace terroriste d'extrême gauche, qui est à l'origine de la première forme de coopération en matière de justice et d'affaires intérieures dans le cadre du groupe de TREVİ (acronyme de Terrorisme – Radicalisme – Extrémisme – Violence Internationale), dont les objectifs étaient essentiellement opérationnels, aucun acte normatif n'y ayant, en effet, été produit. Ainsi, derrière les préalables d'une compétence en matière pénale de l'Union, c'est le terrorisme, ou plus exactement la lutte contre ce phénomène, qui peut être considérée comme le moteur de la construction d'une Union plus qu'économique.

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne déclarent : « *En Europe comme ailleurs, l'horrible agression terroriste qui a frappé les États-Unis a bouleversé profondément nos citoyens. [...] Pour éradiquer ce fléau, [...] l'Union européenne accélérera la mise en œuvre d'un véritable espace judiciaire européen commun [...]* ». ¹³ Ces événements tragiques auront pour conséquences d'affirmer la détermination politique de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme mais

¹¹ Doc C/01/409. Bruxelles, le 16 novembre 2001, 13758/01.

¹² SAULNIER-CASSIA, *Op. Cit.*, p.237

également d'accélérer singulièrement certains processus européens, avec l'adoption de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme (évoquée dans le paragraphe *supra*), ainsi que celle relative au mandat d'arrêt et aux procédures de remise entre États, qui seront abordées dans la partie suivante.

En 2004 et 2005, l'Europe est alors elle-même frappée par les attentats de Londres et Madrid, qui mèneront à l'adoption par le Conseil d'une stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme que nous aborderons dans la seconde partie. Il fut annoncé que l'Union « *s'engageait à lutter contre le terrorisme à l'échelle mondiale tout en respectant les droits de l'homme et à rendre l'Europe plus sûre, en permettant à ses citoyens de vivre dans un climat de liberté, de sécurité et de justice* ». On notera ici l'attachement fondamental de l'Union européenne au principe de l'État de droit. En matière de terrorisme, les menaces sont si graves pour l'ordre public, la sécurité de l'État et de ses citoyens, qu'elles imposent souvent la mise en œuvre de mesures qui ont pour conséquence des restrictions importantes aux droits fondamentaux. Aussi, même si les tensions demeurent permanentes entre l'État de droit et la menace terroriste, l'Union européenne n'a de cesse de rappeler que, par le passé comme pour l'avenir, la protection des droits fondamentaux constitue « *l'élément essentiel au succès à long terme de la lutte contre le terrorisme* ».

L'avancée la plus significative demeure sans doute le traité de Lisbonne, signé par les États membres en 2007, qui modifie profondément l'architecture institutionnelle de l'Union. Il permet notamment à la coopération judiciaire et policière de s'appuyer sur un cadre juridique plus propice et procède à une rationalisation en supprimant l'ex-troisième pilier et en le remplaçant par des actes communautaires classiques (règlements et directives) :

- Le traité prévoit le renforcement d'Eurojust (article 85 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)). Il évoque la création d'un Parquet européen dont les compétences pourront être étendues à la lutte contre la criminalité grave transfrontière (art. 86 du TFUE).

13 Déclaration commune des chefs d'États et de gouvernement de l'Union européenne, de la présidente du Parlement européen, du président de la Commission et du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, du 14 septembre 2001, sur les attentats terroristes ayant visé notamment le World Trade Center.

- Les bases d'une coopération policière opérationnelle sont posées (art. 87 du TFUE). Il permet, sur décision du Conseil (statuant à l'unanimité), l'intervention des autorités de police ou de douanes d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre (art. 89 du TFUE).
- Il officialise le Comité permanent de Sécurité Intérieure (COSI) chargé de renforcer la coopération opérationnelle et la coordination (art. 71 du TFUE). Le traité encourage par ailleurs la coopération entre les États membres (art. 73 et 74 du TFUE) et donne une base juridique pour des mesures destinées à combattre le financement du terrorisme (art. 75 du TFUE).

On notera également que le traité de Lisbonne a conduit à l'introduction de la clause de solidarité entre les États (art. 222 du TFUE), qui prévoit la possibilité pour l'Union et ses États membres de porter assistance à un autre État membre victime notamment d'une attaque terroriste. Il s'agit bien là d'une base générale de l'action législative et opérationnelle de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme.

Les derniers attentats survenus dans les différents pays européens confirment la dimension transnationale des actes de terrorisme qui rend encore plus complexe la lutte contre ce phénomène. Aussi, la menace désormais permanente et diffuse, conforte l'importance du rôle de l'Union européenne dans ce combat. On peut citer à titre d'illustration l'adoption formelle et définitive dans les semaines à venir d'une nouvelle directive relative à la lutte contre le terrorisme, qui renforce le cadre juridique de l'Union européenne pour la prévention des attentats terroristes et actualise la décision-cadre 2002/475/JAI en vigueur (évoquée *supra*). Elle érige notamment en infractions :

- les voyages à des fins terroristes (dans le but de lutter en particulier contre le phénomène des combattants terroristes étrangers). Le compromis auquel sont parvenues les institutions garantira, par exemple, que le fait de se rendre dans une zone de conflit dans le but de participer aux activités d'un groupe terroriste ou dans un État membre de l'UE afin de commettre un attentat terroriste, sera rendu punissable;
- l'organisation et la facilitation de tels voyages, y compris par un soutien logistique ou matériel, par exemple l'achat de billets ou la planification d'itinéraires;

- le fait de recevoir un entraînement à des fins de terrorisme, par exemple pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou de substances nocives ou dangereuses, qui va de pair avec la disposition existante relative au fait de dispenser un tel entraînement en connaissance de cause;
- le fait de fournir ou réunir des fonds avec l'intention que ces fonds soient utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés pour commettre des infractions terroristes ou des infractions liées à un groupe terroriste ou à des activités terroristes.

Ainsi, malgré des difficultés intrinsèques, l'Union européenne s'est progressivement dotée d'un arsenal juridique cohérent et sans doute l'un des plus abouti des organismes supra nationaux. Toutefois, la transformation de ce cadre en organisation formelle (point de vue décisionnel) et matérielle (du point de vue opérationnel) pour obtenir des effets concrets est sans doute la difficulté majeure de l'Union européenne : nous allons donc étudier comment la lutte contre le terrorisme est organisée, en pratique.

II. Définir une stratégie, organiser la lutte et sanctionner le terrorisme : de la théorie à la pratique

Malgré l'affirmation du cadre juridique que nous avons étudié précédemment, les questions de sécurité intérieure en général et de terrorisme en particulier demeurent des problématiques régaliennes et donc de la responsabilité première de chacun des États membres ; aussi, les dispositions des traités « *ne portent pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* » (article 72 du TFUE). Cette ligne très claire écarte donc pour le moment les rêves souvent évoqués « *du FBI ou de la CIA à l'européenne* ».

En outre, le domaine de la sécurité en général et du contre-terrorisme en particulier n'est pas un domaine naturel pour l'Union européenne lorsque l'on regarde les soixante dernières années d'activité. Pour autant, son implication est croissante et nécessaire dans la lutte contre ce phénomène, notamment en raison de l'évolution de la menace, de sa complexification, de sa dimension transfrontalière, croissante et intersectorielle. En effet, le terrorisme n'affecte pas uniquement le domaine de la sécurité au sens strict (forces de police, renseignement,...), il touche également les activités économiques, les questions sociales et sociétales... Il y a donc une nécessité absolue d'une réponse coordonnée au niveau européen, et l'Union européenne dispose des capacités, des compétences et des instruments pour l'organiser.

On pourra enfin noter la volonté politique de l'Union européenne de faire davantage, de manière plus coordonnée, plus efficace et plus opérationnelle dans ce domaine avec, en 2015, le passage d'un « programme européen pour la sécurité » à « l'union pour la sécurité » et la nomination d'un commissaire européen « à temps plein », dont les deux axes d'efforts sont la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ainsi que les questions de résilience (gestion des crises, protection des infrastructures critiques).

II.1. Le fonctionnement, le rôle et la stratégie de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme

L'un des objectifs et l'une des ambitions de l'Union européenne consiste à offrir à ses « *citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène* »¹⁴. Aussi, l'action de l'Union européenne en matière de sécurité et plus particulièrement de lutte contre le terrorisme ne se limite pas au simple fait de « faire de la sécurité pour le principe » mais s'intègre bel et bien dans une perspective et un objectif politique beaucoup plus large.

Historiquement, le travail sur la sécurité au sein de l'Union européenne s'effectuait dans le cadre du troisième pilier, ce qui signifiait un travail interétatique (les États membres essayaient de trouver des instruments, de favoriser des formes de coopération au niveau européen) mettant de côté le rôle du parlement et de la commission. Depuis le traité de Lisbonne et la suppression du troisième pilier (évoqué dans la partie précédente), le rôle de l'Union européenne a été profondément modifié et il s'effectue de manière un peu plus classique et cohérente, de l'échelon stratégique (« qu'est-ce qu'on essaie de faire? »), jusqu'à l'échelon opérationnel (mise en place d'outils concrets, définition du type d'actions qui peuvent être menées,...).

Revenons plus en détail sur les acteurs principaux de l'Union européenne et leur rôle dans la lutte contre le terrorisme, « *ce qui apparaît comme un maquis [...] pas forcément très bien coordonné, ou en tout cas c'est l'apparence que cela peut avoir à l'extérieur...* », du niveau le plus politique jusqu'à la Commission européenne, « *animal étrange* » du fonctionnement de l'Union européenne¹⁵ :

- la sécurité intérieure étant la prérogative première des États membres, le Conseil de l'Europe, chargé de définir les orientations et les priorités politiques générales de l'Union européenne, et le Conseil de l'Union européenne, chargé d'adopter les lois et

14 Article 3 paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE).

15 Conférence de M. Maximilien MOUGEL, unité « Terrorisme et radicalisation » de la direction générale pour les migrations et les affaires intérieures de l'Union européenne, le 31 janvier 2017, au profit des stagiaires « gendarmerie » de la 24^e promotion de l'École de Guerre.

de coordonner les politiques, constituent l'enceinte de travail entre États membres. Ils sont appuyés dans ce domaine par :

- ✓ les représentations permanentes de chacun des États membres.
 - ✓ La mise en place d'un coordinateur de la lutte contre le terrorisme au sein du conseil européen en 2007 (nous reviendrons sur ce poste spécifique dans le paragraphe suivant).
 - ✓ Le Comité permanent de coopération Opérationnelle en matière de Sécurité Intérieure (COSI), composé de hauts fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et/ou de la Justice de chacun des États membres de l'Union européenne, dont le rôle est de faciliter, promouvoir et renforcer la coordination opérationnelle des États membres en matière de sécurité intérieure.
 - ✓ le Groupe Anti-Terroriste (GAT) : groupe de travail rassemblant l'ensemble des représentants des services de renseignements intérieurs des États membres.
- Le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) a un rôle à jouer au niveau de la sécurité intérieure, et en particulier le centre d'analyse du renseignement : ils ont une compétence d'analyse de la menace liée au terrorisme. C'est également le SEAE qui traite de la gestion des crises extérieures, de plus en plus liées à des phénomènes de terrorisme. Nous reviendrons sur l'aspect continuum sécurité intérieure / sécurité extérieure dans la dernière partie.
- Europol et Eurojust constituent les soutiens opérationnels et concrets de ce que peut réellement apporter l'Union européenne : nous les aborderons plus en détails dans le second paragraphe de cette partie.
- La Commission européenne : si à l'origine, elle n'était dotée que de très peu de compétences et également sans doute d'une culture différente, le traité de Lisbonne en a fait un acteur à part entière (droit d'initiative de proposer des législations, des instruments, compétences budgétaires, compétences de veiller au respect du droit européen par des procédures d'infraction,...). Elle n'est clairement pas un acteur opérationnel, mais une entité qui cherche à apporter un soutien aux États membres et aux autres structures pour travailler dans le domaine de la sécurité. Elle dispose d'une direction générale « migrations et affaires intérieures » (DG HOME), qui s'apparente

le plus à ce que pourrait être un ministère de l'intérieur d'un État membre et dont le but est de :

- ✓ Apporter un cadre légal, c'est-à-dire définir les règles qui s'appliqueront dans l'ensemble des États membres. Par exemple, l'harmonisation de la définition des infractions pénales et donner une base commune à l'ensemble des États membres (dans le cadre de l'article 83 du TFUE).
- ✓ Trouver les moyens d'apporter un soutien aux États membres en facilitant les échanges d'informations et la coopération opérationnelle.
- ✓ Apporter un soutien plus large et plus horizontal : la formation (agence CEPOL), les financements (Fonds de Sécurité Intérieure), la recherche dans le domaine de la sécurité.

Fin 2005, l'Union européenne a adopté une stratégie contre le terrorisme, dont l'objectif est de « *lutter contre le terrorisme à l'échelle mondiale tout en respectant les droits de l'homme, et rendre l'Europe plus sûre, en permettant à ses citoyens de vivre dans un espace de liberté, de sécurité et de justice* »¹⁶. Elle se décline en quatre piliers principaux que sont la Prévention, la Protection, la Poursuite et la Réaction, et insiste également sur l'importance de la coopération avec les pays tiers et avec les institutions internationales : ils sont développés cette stratégie¹⁷. La prévention consiste à traiter les problèmes qui engendrent la radicalisation et cerner les processus par lesquels des personnes sont recrutées en vue de commettre des actes de terrorisme. La protection vise à protéger les citoyens et les infrastructures et réduire leur vulnérabilité aux attentats. Cela comprend la protection des frontières extérieures, le renforcement de la sécurité dans les transports, la protection des cibles stratégiques et la réduction de la vulnérabilité des infrastructures critiques. La poursuite consiste à entraver la capacité des terroristes à planifier et organiser leurs actions et à les traduire en justice. Enfin, la réaction vise à se préparer, dans un esprit de solidarité, à faire face aux conséquences d'un attentat terroriste et à les réduire le plus possible, en améliorant

¹⁶ Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme. Doc 14469/4/05 Rév 4.

¹⁷ Id.

les capacités de gérer les suites de l'attentat, la coordination de la réaction et les besoins des victimes¹⁸.

Ainsi, il se dessine une Union Européenne dynamique et réactive face aux attaques terroristes, qui possède les bases d'une politique de sécurité dans le cadre d'une approche globale de la lutte contre le phénomène terroriste.

II.2. Les instruments de la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE : un besoin avéré mais une efficacité contestée

Dans cette seconde partie, nous reviendrons plus en détails sur les outils opérationnels et concrets de la lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne.

II.2.i. Un coordinateur

À la suite des attentats terroristes commis à Madrid le 11 mars 2004, le Conseil européen a adopté une déclaration sur la lutte contre le terrorisme. Parmi les mesures prévues dans cette déclaration figurait la création du poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme. En cette qualité, ses missions sont les suivantes¹⁹ :

- ➔ coordonner les travaux du Conseil en matière de lutte contre le terrorisme ;
- ➔ présenter des recommandations et proposer des domaines d'action prioritaires au Conseil, en se fondant sur une analyse de la menace et des rapports élaborés par le Centre d'analyse du renseignement de l'UE et Europol ;
- ➔ suivre de près la mise en œuvre de la stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme ;
- ➔ veiller à avoir une vue d'ensemble de tous les instruments dont dispose l'Union européenne, rendre régulièrement compte au Conseil et assurer un suivi efficace des décisions du Conseil ;

¹⁸ Extraits du site de l'Union européenne sur la lutte de l'UE contre le terrorisme, disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/>

¹⁹ *Ibid.*, page sur coordinateur disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>

- ➔ coordonner son action avec celles que mènent les instances préparatoires compétentes du Conseil, la Commission et le SEAE, lesquels seront par ailleurs informés de ses activités ;
- ➔ veiller à ce que l'UE joue un rôle actif dans la lutte contre le terrorisme ;
- ➔ améliorer la communication entre l'UE et les pays tiers dans ce domaine

Dans les orientations stratégiques en matière de justice et d'affaires intérieures de juin 2014, le Conseil européen a confirmé l'importance du rôle joué par le coordinateur pour la lutte contre le terrorisme.

La création d'un tel poste a pu être considérée « *comme un aveu de l'échec d'une coordination efficace des actions préexistantes [...] et le témoin d'une méfiance initiale de l'institutionnalisation d'une fonction venant nécessairement heurter des compétences et des prés carrés existants* »²⁰ ; toutefois, il semble avoir le mérite de personnifier cette lutte à mesure que son titulaire exerce une action plus lisible et visible. Son action demeure cependant considérée comme trop théorique et politique, notamment par certains « praticiens » qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

II.2.ii. Les instruments et outils : de la théorie à la pratique

Au delà des aspects politiques et juridiques, la coopération au sein de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme se concrétise essentiellement par les différents outils et instruments mis en place, dont certains ne sont pas exclusivement spécifiques au terrorisme. Nous aborderons ici, de manière non exhaustive, les plus symboliques d'entre eux :

- **Le mandat d'arrêt européen :**

Le mandat d'arrêt européen a été adopté officiellement par la décision-cadre du 13 juin 2002²¹. Il remplace les conventions d'extradition existantes par une procédure de remise plus rapide, faisant intervenir exclusivement les autorités judiciaires (abstraction est donc faite

²⁰ SAULNIER-CASSIA, *Op. Cit.*, pp. 89-102.

²¹ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 (2002/584/JAI) relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres

de toute considération politique). Il a supprimé le principe de la double incrimination (il n'est plus exigé que l'acte en cause constitue une infraction pénale dans les deux pays concernés par le mandat) pour une trentaine d'infractions graves, dont le terrorisme. Même si la décision-cadre ne vise pas expressément le seul terrorisme, le lien entre les deux paraît évident, d'une part car elle a été entérinée dans le contexte des attentats du 11 septembre 2001 et d'autre part car elle est parfois présentée comme une décision politique visant à prouver aux États-Unis et aux opinions européennes la détermination à lutter contre le terrorisme. Le mandat d'arrêt européen est en outre présenté comme l'arme principale de la politique européenne de lutte contre le terrorisme et l'instrument destiné à enrayer ce phénomène. Il constitue le « passeport » des autorités judiciaires pour poursuivre les auteurs d'infractions transfrontalières graves, dont le terrorisme, et doit aussi être vu comme la première réalisation concrète du « *principe de reconnaissance mutuelle* »²² dans le domaine pénal.

Une fois transposé dans les différentes législations nationales, le mandat d'arrêt européen a indubitablement constitué une réussite opérationnelle concrète, notamment du point de vue de la majorité des praticiens de la coopération. Malgré l'absence de statistiques à ce sujet pour l'ensemble des États membres et l'impossibilité de différencier les mandats suivant la nature de l'infraction, son utilisation devenue courante, témoigne de l'incontestable réussite de cette mesure de coopération au sein de l'Union européenne.

- **Europol**

Héritier du groupe de TREVI (*cf* *paragraphe 1.2*), Europol (Office européen de police) a été créé par un acte du Conseil en date du 26 juillet 1995²³ et prend le statut d'agence européenne en 2010²⁴. Europol soutient les 28 États membres de l'UE dans leur lutte contre la grande criminalité internationale et le terrorisme, en associant des pays partenaires. Au cœur même de l'architecture de sécurité européenne, Europol a pour vocation de faciliter les échanges d'informations entre les États membres, rassembler et analyser les

²² *Ibid.*, Article premier - 2

²³ Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention portant création d'un Office européen de police (« convention Europol »)

²⁴ Décision du conseil du 6 avril 2009 (2009/371/JAI) portant création de l'Office européen de police (Europol)

informations et les renseignements, gérer des recueils de données informatisés, faciliter le soutien technique entre les États membres...²⁵.

En matière plus spécifique de lutte contre le terrorisme, un véritable tournant a été constaté en 2016 avec la création au sein d'Europol du Centre européen de lutte contre le terrorisme (European Counter-Terrorism Center – ECTC) et dont la prétention est de constituer « *un pôle central d'expertise pour lutter efficacement contre le terrorisme* ». ²⁶ Cette création récente ne signifie pas qu'Europol ne connaissait pas le mot « terrorisme » avant 2016, néanmoins la réalité des chiffres montrait que pour la plupart des États membres, cette agence n'était pas un partenaire naturel dans la lutte contre le terrorisme. A titre d'illustration, en 2015, l'unité terroriste (prédécesseur de l'ECTC) ne représentait qu'une vingtaine de personnes. De même, le fichier Europol concernant les « combattants terroristes étrangers » (Focal Point Travellers) ne recensait qu'une quinzaine de personnes, loin des 3 à 5000 combattants estimés à cette époque... Aussi dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, l'enceinte de coopération privilégiée était soit le « bilatéral », soit pour ce qui est du niveau européen, des structures de renseignement ne dépendant pas de l'Union européenne.

Suite aux attentats de janvier et novembre 2015 à Paris et ceux de Bruxelles, la création de l'ECTC a constitué non seulement une dynamique politique mais aussi de renforcement des moyens et de la capacité d'Europol à apporter un véritable soutien aux États membres dans la lutte contre le terrorisme. Dans les cas précités, l'enjeu pour Europol était, sans prendre la direction de l'enquête (pour mémoire, Europol n'initie et ne mène pas des enquêtes), d'étudier les données fournies par les enquêteurs français et belges (d'un volume sans précédent, soit environ 16 To) et de faciliter la coopération avec d'autres États (membres ou tiers), concernant le financement du terrorisme ainsi que des questions liées aux explosifs et au trafic d'armes...

Le meilleur symbole de la montée en puissance d'Europol dans la lutte contre le terrorisme est l'augmentation très nette des données partagées depuis un voire deux ans. Concernant le Système d'information Schengen (SIS), les échanges de données partagées par les États membres sur le terrorisme ont doublé. Concernant le « Focal Point Travellers »

²⁵ Synthèse de l'acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention portant création d'un Office européen de police, *Op. Cit.*

²⁶ Site Internet Europol, page spécifique de l'ECTC, <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>

(évoqué *supra*), les contributions ont triplé sur la dernière année et près de 40 000 personnes sont désormais signalées (*nota bene* : il ne s'agit pas uniquement de combattants étrangers mais des personnes ayant un lien avec ou ayant apporté un soutien quelconque à ces derniers)...

Ainsi, Europol devient progressivement un outil pertinent du point de vue des États membres en matière de lutte contre le terrorisme, au moins concernant le soutien « post-enquête ». Il convient désormais de convaincre les États membres de partager les informations en amont. En effet, la politique de certains services de lutte contre le terrorisme (dont les services français) consistaient à ne transmettre les informations qu'en « phase judiciaire » ; même si elles sont lentes, des inflexions à cette politique sont toutefois observées. Afin d'accélérer son acceptation dans la « communauté » du renseignement et répondre notamment à son mode de fonctionnement, Europol a modifié, pour les dossiers de terrorisme, son système d'échange d'informations (Secure Information Exchange Network Application) en SIENA CT : d'une part ce système est passé de la classification « *diffusion restreinte* » à « *confidentiel défense* », d'autre part, il permet des échanges bilatéraux (*peer-to-peer*, même d'État membre à État membre) ou multilatéraux, en incluant (ou pas) Europol. L'idée générale est de mettre un outil d'échange officiel à disposition des services de renseignement des États membres, puis de les inciter progressivement à y associer Europol.

Par ailleurs, Europol produit de la documentation stratégique, dont un rapport annuel sur la situation et les tendances en matière de terrorisme (TE-SAT), fondé sur les différents indicateurs dont l'agence dispose. Enfin, doté de capacités importantes en matière « cyber », Europol contribue également à la lutte contre la propagande jihadiste, en lien étroit avec la commission européenne, compétence sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

- **Eurojust**

Eurojust a été institué en 2002, dans le but de stimuler et d'améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites ainsi que la coopération entre les autorités judiciaires des États membres dans le domaine de la criminalité organisée transfrontalière : cette unité apporte une contribution utile à la lutte contre le terrorisme²⁷. Son statut a été renforcé en 2008 avec notamment la mise en place d'un dispositif permanent de coordination²⁸.

²⁷ Décision du Conseil du 6 mars 2002 (2002/187/JAI) instituant Eurojust.

²⁸ Décision du Conseil du 16 décembre 2008 (2009/426/JAI) sur le renforcement d'Eurojust.

Eurojust abrite également les secrétariats du Réseau Judiciaire Européen (RJE), dont l'objectif est de mettre en place une coopération judiciaire plus efficace, et du Réseau des Équipes Communes d'Enquête (ECE), employées notamment dans les enquêtes liées au terrorisme et faisant l'objet de la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002.

Selon ses représentants, ce qui fait aujourd'hui l'efficacité d'Eurojust en tant qu'unité européenne de coopération judiciaire réside principalement dans l'absence de l'exercice de prérogatives contraignantes vis-à-vis des États membres comme, bien entendu, des États tiers. Eurojust s'affiche comme un facilitateur des échanges internationaux dans le cadre des enquêtes et des poursuites judiciaires, au profit des magistrats et, *in fine*, des enquêteurs. La simplicité de sa saisine et le soutien qu'elle apporte emportent dès lors l'adhésion des magistrats. On notera toutefois qu'en matière de terrorisme, des relations bilatérales s'étant forgées au cours des années, certains magistrats nationaux pourraient avoir tendance à s'affranchir, dans un cadre informel, du « canal Eurojust », malgré les obligations de communication évoquées *infra*.

Ainsi, les changements et évolutions dans le temps d'Europol et Eurojust n'ont pas traduit une « *communautarisation* » des fonctions policières et judiciaires dans la lutte contre le terrorisme, la notion de coopération l'emporte donc sur toute velléité d'intégration. En revanche, le rôle des deux unités a été constamment renforcé et on notera notamment la décision du Conseil (2005/671/JAI) du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, qui impose aux États membres la fourniture des informations concernant les infractions terroristes à Eurojust, Europol et aux États membres.

- **Le cas particulier du PNR**

Le cas du Passenger Name Record (PNR) est symptomatique des difficultés qu'éprouve l'Union européenne concernant les questions sécuritaires face à l'atteinte potentielle aux libertés individuelles. Il montre également la difficulté d'obtenir un consensus, y compris face à des enjeux de taille comme la lutte contre le terrorisme et enfin, il souligne les difficultés techniques de la mise en place des échanges d'informations entre différents pays.

Produits des attentats du 11 septembre 2001 et de la législation américaine, les accords PNR ont pour objet le transfert des données personnelles des passagers en transit ou à destination des États-Unis, collectées par les compagnies aériennes et destinées aux autorités américaines. Ces informations contiennent différentes catégories de données : certaines sont des données d'identité essentielles (identité, adresse,...) mais d'autres peuvent être plus sensibles (origine ethnique, choix du menu par exigences religieuses, état de santé physique ou mental,...).

Après une longue bataille diplomatique et juridique, les États-Unis finissent par l'emporter en avril 2012. Un premier accord conclu en 2006 avait été annulé par la Cour de Justice en mai 2010, le Parlement avait rejeté l'accord provisoire appliqué depuis 2007, obligeant la Commission à rouvrir les négociations avec les États-Unis en 2011. Malgré la signature du Conseil, le Parlement émit de sérieuses objections avant de finalement donner son accord. La question de la garantie de la protection des données des citoyens européens est au cœur des débats.

Suite à ces premiers accords, plusieurs États membres (dont la France), soumettent alors l'idée de constituer un « PNR européen ». Ce projet connaîtra de nouveau de fortes opposition au sein de l'Union européenne (la Cour européenne de Justice est notamment saisie par la commission parlementaire « LIBE » afin de statuer sur la conformité de ce projet avec la convention européenne des droits de l'Homme). La série d'attentats qui ont frappé la France et la Belgique ont redonné une impulsion politique à ce projet, qui sera finalement adopté par le parlement européen...en avril 2016.

En parallèle, la moitié des États membre s'est dotée d'un PNR national : la difficulté est dorénavant d'ordre technique, en matière d'interconnexion entre les différents fichiers existants...

Il est important de préciser que d'autres outils ont été mis en place par l'Union européenne dans le cadre du domaine de la sécurité et concourent au renforcement de la coopération policière et judiciaire. C'est le cas du Système d'information Schengen (permettant aux services responsables des contrôles aux frontières, policiers et douaniers, et aux autorités judiciaires d'un État Schengen de disposer de données sur des personnes

signalées et des objets et véhicules recherchés), de la décision de Prüm (visant à intensifier la coopération policière transfrontalière, notamment dans le domaine du terrorisme), du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) ou encore du réseau Atlas (coopération entre les unités d'intervention),...

II.2.iii. Une évolution des mentalités à poursuivre

Malgré quelques contre-exemples comme celui du PNR évoqué supra et sans préjudice du respect des principes fondamentaux que constituent les libertés individuelles et l'État de droit, on peut observer un changement progressif de l'approche des institutions européennes dans le domaine de la sécurité, plus particulièrement en raison du contexte terroriste.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'Union européenne a mis en place de nombreux outils pour augmenter la coopération dans la lutte contre le terrorisme. Pour qu'ils soient efficaces, il est indispensable que l'ensemble des États membres « jouent le jeu ». Même s'il existe un instrument obligeant ces derniers à transmettre aux organismes de l'Union européenne toute donnée pertinente en matière de terrorisme²⁹, il a davantage une valeur politique que juridique, car difficile à mettre en œuvre dans la pratique. Pour autant, dès lors que la commission a connaissance du fait que les outils mis en place (juridiques ou de partage d'information) ne sont pas utilisés par un État membre, il y a maintenant une volonté assumée de réagir de manière un peu plus ferme. Par exemple, au lendemain des attentats du 13 novembre à Paris, cinq pays n'avaient pas transmis les informations relatives à la mise en œuvre du règlement européen de 2013 sur la commercialisation des précurseurs d'explosifs³⁰...dont la France. L'approche « ancienne » aurait été simplement d'envoyer une lettre à l'État membre pour demander de mettre en œuvre le règlement, la commission est désormais passée à des mesures d'infraction, c'est-à-dire via une saisine de la Cour pour obliger l'État membre à prendre immédiatement des mesures sous peine de pénalités. Cela se

²⁹ Décision du Conseil (2005/671/JAI) du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes.

³⁰ Règlement n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs.

fait naturellement en complément d'un travail de sensibilisation, de formation et de soutien de la Commission aux États membre dans la mise en œuvre des différents outils ou instruments.

La deuxième évolution concerne la prise de conscience de l'impérieuse nécessité de protéger les frontières extérieures de l'Union européenne. En effet, notamment, en raison du phénomène des combattants étrangers, il apparaît indispensable de mettre en place des contrôles approfondis, quasi systématiques, y compris pour les ressortissants des pays membres de l'espace Schengen lorsqu'ils entrent et sortent de cet espace. Cette prise de conscience se concrétise par une profonde réforme de l'agence Frontex, en un temps record, mais également par la refonte du code des frontières Schengen qui doit prochainement entrer en vigueur.

Ensuite, on constate la volonté d'augmenter les échanges d'informations et d'interopérabilité dans le cadre d'une approche globale de la lutte contre le terrorisme. Même s'il existe encore des grandes disparités entre les États membres, on constate qu'ils contribuent davantage aux fichiers communs, notamment sous l'impulsion de la France. A titre d'illustration, l'augmentation des signalements liés au Système d'Information Schengen de deuxième génération (SIS II) et tout particulièrement les alertes liées aux atteintes à la sûreté nationale (article 36-3 de la décision du Conseil 2007/533/JAI du 12 juin 2007), qui sont passées de 1000 à 9000 en trois ans. Ce travail a nécessité un travail de sensibilisation des États membres de la part de l'Union européenne sur l'utilité de ses fichiers mais également un travail d'harmonisation législative (les contrôles *a priori* engendrant des fouilles pouvaient poser des problèmes de constitutionnalité pour certains États membres). De plus, des améliorations techniques du système ont dû être apportées afin d'accroître la vitesse de partage de l'information (*Cf* cas Medhi Nemmouche détecté par les Allemands mais pour lequel aucune conduite à tenir n'avait été diffusée).

Dans le domaine de l'interopérabilité, la proactivité de l'Union européenne se traduit concrètement par la possibilité pour l'agence Frontex de transmettre à Europol les données recueillies, en particulier sur les « *Hotspots* » (ce qui n'était étrangement pas possible jusqu'à présent !) ou encore par le développement de la qualité de l'information fournie à l'utilisateur. Par exemple, l'idée d'une interface unique (« *single search interface* ») permettant de consulter l'ensemble des bases de données européennes est en cours de développement : cela

soulève à la fois des problèmes techniques dans l'interconnexion des données mais également des question liées à la protection des données et la préservation des libertés individuelles.

Ces évolutions constituent une véritable révolution culturelle car tous ces outils avaient été volontairement bâtis pour limiter leurs interconnexions. En outre, si cette approche résolue est globalement partagée au sein de la DG HOME de la Commission européenne, d'autres grandes directions demeurent réticentes (ou au mieux étrangères) à cette Union européenne trop « dynamique » dans le domaine sécuritaire...

III. Les réelles plus-values de l'Union Européenne dans le cadre d'une approche globale du terrorisme.

La généralisation et la globalisation du terrorisme a logiquement fait prendre conscience aux États membres qu'ils n'étaient pas aptes, seuls, à mener la lutte ; la nécessité d'une réponse à l'échelle européenne est donc admise. Toutefois, il est indispensable pour l'Union européenne de démontrer la plus-value qu'elle peut apporter et en premier lieu d'éviter les « surcouches bureaucratiques » qui n'amènent rien *in fine* et en aucun cas de l'efficacité. Dans la partie précédente, nous avons étudié les différents mécanismes de coopération mis en place au sein de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme. Pour la conduite de cette coopération, l'Union possède d'indubitables atouts, dont certains sont déjà exploités, au moins partiellement. Ces atouts sont principalement liés à son statut (poids économique et financier) ou à l'approche globale du terrorisme qui a été retenue par l'Union européenne³¹.

III.1. Les axes de travail actuels

De manière très concrète, certains dossiers actuellement conduits par l'Union européenne (en particulier la Commission), démontrent sa plus-value et la pertinence de son implication dans la lutte contre le terrorisme.

III.1.i. La prévention de la radicalisation

Il ne s'agit pas ici d'un domaine d'action nouveau puisqu'il est étudié depuis environ dix ans, avec des succès plus que mitigés. Toutefois, en tant qu'organisme supra national, l'Union européenne dispose d'une vue générale, et peut-être plus neutre, du phénomène de radicalisation sur l'ensemble des États membres. Ainsi, en travaillant directement avec les acteurs de première ligne (forces de police, prisons, travailleurs sociaux, associations de victimes,...), elle peut identifier, au niveau fonctionnel et local, les initiatives qui obtiennent un certains succès, avant des les porter à un niveau plus politique. Les États membres ont

³¹ Déclaration commune lors de la réunion européenne et internationale sur la lutte contre le terrorisme le 11 janvier 2015.

véritablement pris conscience que dans ce domaine complexe, il faut « partager les bonnes pratiques » et « apprendre des autres ». On pourra citer l'exemple très classique en Belgique, celui de la commune de Malines (Mechelen), où il existe une communauté immigrée et musulmane importante pour laquelle il n'y a eu quasiment aucun départ vers l'Irak et la Syrie depuis 3 ans, alors même que dans une autre ville voisine comme Anvers, on en comptabilise plus de soixante-dix. Le but de l'étude a consisté dans un premier temps à identifier ce qu'une municipalité, notamment dans le travail de l'intégration de la jeunesse et les actions socio-économiques, a réussi à mettre en place pour assurer la cohésion et empêcher, au niveau local, ces départs, puis dans un second temps à déterminer ce qui pourrait être généralisable.

III.1.ii. La lutte contre la propagande sur Internet

L'utilisation d'internet à des fins de diffusion de propagande jihadiste fait partie des préoccupations majeures de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme³². En outre, l'espace « cyber » constitue un milieu favorable à l'action de l'Union européenne pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les frontières sont plus floues et la question sensible d'atteinte à la souveraineté nationale des États membres est moins prégnante. Ensuite, la lutte dans ce domaine demande une expertise spécifique et des moyens importants que les États membres ne peuvent assumer seuls. Enfin, des objectifs peuvent être atteints sans poursuites judiciaires complexes (déréférencement de sites,...). L'Union européenne développe un double effort dans ce domaine :

- ✓ en concertation avec les principales compagnies (Facebook, Twitter, ...), détecter puis enlever des réseaux sociaux les contenus et messages jugés illégaux. Il faut toutefois noter que cela ne concerne qu'une petite partie de ce qui est accessible sur Internet.
- ✓ promouvoir des contenus alternatifs pour la société civile et via la société civile. Afin de toucher un large public et espérer un maximum d'efficacité, il convient effectivement d'éviter que des contenus soit diffusés exclusivement avec le logo de la Commission européenne.

De manière plus politique, l'Union européenne a mis autour de la table les grandes entreprises du web (Google, Apple, Facebook, Amazon), différents acteurs de la société civile, les autorités politiques de niveau ministériel et Europol pour étudier comment améliorer les

³² *Id.*

deux axes ci-dessus (retrait et « contre-discours »). Des premiers résultats ont été obtenus puisque ces entreprises financent ou cofinancent d'ores et déjà les travaux de contre-discours. Face aux géants d'Internet, ces actions n'auraient sans conteste pas pu être menées seul par un État membre.

III.1.iii. La lutte contre le financement et le blanchiment d'argent du terrorisme

Les circuits financiers utilisés par les terroristes comportent inévitablement une dimension internationale, ce qui confère à l'action de l'Union européenne une certaine légitimité dans le domaine : d'ailleurs, la lutte contre le financement et le blanchiment d'argent du terrorisme n'est pas nouvelle. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, dans le but d'identifier, de surveiller et de poursuivre les terroristes et leurs appuis financiers, le département du trésor des États-Unis a élaboré un programme leur permettant d'avoir accès aux informations de transactions financières, il s'agit du TFTP (*Terrorist Finance Tracking Program*). Dans ce cadre, la société belge SWIFT, qui conduit presque 80 % des transferts bancaires internationaux dans 208 pays, avait accepté de satisfaire aux exigences des américains en transmettant un grand nombre d'informations, en contradiction avec les droits belges et européens. Ces informations ayant été rendues publiques en 2006, l'Union européenne a réagi dans le but de protéger les données personnelles des ressortissants européens. Cependant, compte tenu de l'utilité de l'accès à ces données pour prévenir des attaques terroristes, des négociations sont conduites entre l'Union européenne et les États-Unis. En février 2010, un premier accord est rejeté par le parlement, au motif d'inquiétudes sur des lacunes en matière de protection des données et de recours judiciaires (nouvelle démonstration du souci permanent de l'Union européenne de garantir les libertés individuelles). Finalement, un nouvel accord est signé par les États-Unis et l'Union européenne en juin 2010, approuvé par le parlement en juillet de la même année.

Ce programme prévoit que les données collectées par le trésor américain soient transférées aux autorités européennes (les États membres et Europol), à la demande ou de manière spontanée. Durant les trois premières années de son existence, cet instrument n'a pratiquement jamais été utilisé, mais qui représente désormais plusieurs milliers de renseignements fournis (dont 85 % depuis moins de 2 ans). Il a démontré sa pertinence lors de

l'enquête des attentats de Paris et de Bruxelles. Si cet outil est reconnu, il ne couvre toutefois qu'un spectre limité de toutes les possibilités de transactions financières (les transactions intra-européennes, ainsi Western Union peuvent par exemple y échapper).

Depuis 2016, la question du financement du terrorisme est redevenue une priorité pour l'Union européenne. Comme le précise Fabien Jakob, dans un article sur l'Union européenne et la lutte contre le financement du terrorisme : « *c'est en fonction de leurs sources de financement que les groupes terroristes tirent leur capacité de projection, la possibilité de se fournir en armement puissant, et leur possibilité de se faire connaître, de recruter, et d'entraîner leurs membres* »³³. La Commission européenne travaille ainsi sur plusieurs projets :

- ✓ Le premier consiste à compléter le TFTP par un TFTS (*Terrorism Financing Tracking System*), c'est-à-dire de mettre en place un système globalement équivalent au TFTP mais pour l'ensemble des transactions au sein de l'Europe, sans toutefois transmettre les données aux américains (protections des droits fondamentaux des citoyens européens).
- ✓ Le deuxième projet est d'intégrer, au sein d'Europol, une plate-forme de coopération entre les différentes cellules de renseignements financiers des États membres (TRACFIN pour la France). Ce dossier est complexe, notamment en raison de la grande variété de compétences et de systèmes entre les différents pays.
- ✓ Le dernier projet concerne le gel des avoirs terroristes.

Une nouvelle fois, on constate dans le cas de la lutte contre le financement, l'indéniable plus-value de l'Union européenne, dans sa capacité à conduire des projets d'envergure, transnationaux et impliquant des négociations avec des pays tiers.

III.2. Des pistes à poursuivre ou développer

III.2.i. Le financement de projets par l'Union européenne

Pour faire face à un terrorisme de plus en plus mondialisé, organisé et modernisé, il est impératif de disposer de moyens que les États membres peuvent difficilement acquérir

³³ Fabien JAKOB, « L'Union européenne et la lutte contre le financement du terrorisme », *Études internationales*, vol. 37, n° 3, 2006, p. 423-437.

seuls, notamment pour des raisons budgétaires. Dans de nombreux domaines liés plus ou moins directement avec le terrorisme, l'Union Européenne a sans conteste un rôle important à jouer, qui peut se concrétiser de différentes manières

Dans le domaine du contre-terrorisme, les forces d'intervention, militaires ou policières, nécessitent des moyens de haute technicité pour mener à bien leurs actions mais également pour s'entraîner. De manière très claire, le rôle de l'Union européenne n'est pas d'expliquer à ces unités la façon d'intervenir ; en revanche, elle doit s'interroger sur les possibilités de mettre en commun et financer au niveau européen des matériels qui peuvent être utilisés par plusieurs entités afin d'éviter une fragmentation des dépenses pour des techniques aussi spécialisées et coûteuses. Il est en effet utopique de penser que chacun des 28 États membres sera capable de se les financer. Cette démarche s'effectue déjà dans le cadre du réseau ATLAS, qui regroupe une quarantaine d'unités d'intervention des forces de police des États membres. Par extension et même si cela engendrerait des questions d'ordre politique, on pourrait également imaginer le financement de matériels (ou la participation à des programmes nationaux) au profit des armées des États membres (drones, moyens de surveillance, moyens de captation de données,...), lorsqu'ils sont employés dans la lutte contre le terrorisme (typiquement le cas de l'opération « Barkhane »).

En matière de systèmes d'information et de communication, les enjeux sont également très importants. Aussi, la cryptographie, le cyberspace ou encore l'analyse des données en masse (« *big data* ») sont des univers pour lesquels l'Union européenne doit faire figure de précurseur ; notamment dans le cadre de l'anticipation d'un nouveau genre de terrorisme. Ainsi, même si Europol dispose d'une indéniable expertise en la matière, il convient sans conteste de la développer et la financer à hauteur des enjeux. Les capacités intrinsèques dont disposent l'Union européenne sont largement supérieures à celle de chacun des pays, pris individuellement, en particulier lorsqu'il s'agira de négocier avec (voire contraindre) les « géants du Web » à propos de dossiers liés au terrorisme (forçage de mots de passe, décryptages de conversations sur les différents réseaux sociaux,...). Enfin, compte tenu du caractère récent de ce domaine, l'harmonisation des législations et le consensus seront plus aisés à atteindre entre les différents États membres, même si des débats sur la question de la légalité du chiffrement et la preuve numérique ont déjà vu le jour.

III.2.ii. L'action extérieure de l'Union européenne

Naturellement, la lutte contre le terrorisme ne s'arrête pas aux frontières de l'Union européenne et la dimension extérieure joue un rôle essentiel dans cette lutte. C'est pourquoi, comme nous l'avons évoqué dans la seconde partie, le Service Européen d'Action Extérieure est incontournable. Les trois axes fixés par l'Union européenne en matière de politique de sécurité et de défense sont les suivants : apporter une réponse aux crises et conflits extérieures, renforcer les capacités de ses partenaires et protéger l'Union et ses citoyens. Si le dernier axe comprend implicitement la lutte contre le terrorisme, il est également important d'orienter les deux premiers dans cette direction, en prenant en compte la notion de continuum sécurité intérieure – sécurité extérieure.

Pour ce qui concerne la réponse aux crises et conflits extérieures, l'Union européenne ne saurait renier sa préoccupation fondamentale à promouvoir la paix³⁴. Cependant, cela n'exclut pas la prise en compte de la notion de lutte contre le terrorisme dans le déploiement des missions civiles et militaires (prioriser le voisinage immédiat de l'Europe, fixer des objectifs clairs en matière de lutte contre le terrorisme, renforcer les interactions entre les composantes civiles et militaires...).

Le choix des partenariats en matière de « *capacity building* » doit également se faire à l'aune de la lutte contre le terrorisme : assistance ciblée sur les zones géographiques prioritaires dans des domaines impactant notamment la sécurité de l'Union européenne (sécurité des aéroports, lutte contre les trafics, détection d'explosifs,...). Le projet européen de soutien de la Force de Gendarmerie Européenne (FGE) proposé à la Garde Nationale Tunisienne (GNT) en matière de lutte contre le terrorisme constitue une bonne illustration de ce que peut proposer l'Union européenne.

En termes de relations extérieures, outre les projets d'aide et de renforcement des capacités évoqués *supra*, l'Union conclut avec les pays tiers des clauses et des accords de

34 Traité de l'Union européenne, article 3, paragraphe 5 : « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies. »

coopération et comme l'indiquent Sophie Perez et Thierry Thibaud : « *la lutte contre le terrorisme fait désormais partie intégrante des relations extérieures de l'Union européenne* »³⁵. Si la coopération avec les États-Unis a naturellement une place majeure, il existe également une demande très forte des États membres pour que l'Union européenne soit leader dans la coopération avec les États tiers tels que la Turquie et plus généralement le voisinage immédiat de l'Europe (Afrique du Nord, Moyen-Orient et Balkans). Ainsi, il est important de développer les capacités et la coopération autant que possible avec ces pays. En revanche, si ces partenariats peuvent inclure l'échange d'informations, l'Union européenne ne donnera pas un accès sans contrôle à ses bases de données, de la même manière qu'elle n'acceptera pas de renseignements sans savoir comment ils ont été obtenus.

35 Sophie PEREZ et Thierry THIBAUD, « Les instruments de lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne », in Josiane AUVRET-FINCK (dir.), *L'Union Européenne et la lutte contre le terrorisme : état des lieux et perspectives*, Bruxelles, Larcier, 2010, 331 p., p. 73

CONCLUSION

Depuis 2015, l'Europe est confrontée à une vague terroriste qui touche ou implique bon nombre de ses États membre et fragilise non seulement les valeurs de l'Union européenne mais également ses principes fondamentaux « d'espace de liberté, de sécurité et de justice ». Il est d'ailleurs possible de voir une symbolique forte dans les attentats de Bruxelles, capitale de la Belgique mais aussi capitale européenne : l'Union est devenue une cible des terroristes. En matière de sécurité, la faiblesse de l'Union européenne est souvent critiquée, ses détracteurs lui reprochent de ne produire que des déclarations de solidarité, sans y ajouter une plus-value aux mesures entreprises par les États membres. Par ailleurs, les plus eurosceptiques ajouteront « *qu'en matière de lutte contre le terrorisme, accorder vingt-huit violons, c'est comme faire jouer ensemble un orchestre de sourds* », soulignant au passage la difficulté, voire l'impossibilité, de traiter de manière communautaire une question éminemment régalienn³⁶.

Pour autant, nous avons pu constater que l'Union européenne a considérablement investi la lutte contre le terrorisme, en adoptant une définition commune des actes de terrorisme, en adaptant progressivement le cadre juridique et en mettant en place une stratégie pour y faire face. Sur le plan opérationnel, elle a également mis en place des instruments de coopération afin de coordonner cette lutte, démontrant la pertinence et la plus-value qu'elle pouvait apporter, notamment face à une menace grandissante et de plus en plus internationale. L'implication de l'Union européenne s'est ainsi considérablement accrue, sans jamais toutefois priver les États membres de leur prérogatives et faisant de la lutte contre le terrorisme une compétence partagée : il s'agit bien là de donner à l'Union européenne une identité politique forte sans saper la légitimité des gouvernements nationaux.

Toutefois, comme nous l'avons vu, cette coopération a connu des difficultés et demeure imparfaite, à la fois pour des raisons structurelles liées à la construction de l'Union européenne, mais aussi car le sentiment de peur généré par la menace terroriste pousse les États membres à se recentrer sur eux-même (perception d'un retour à l'État Nation). La question demeure donc de savoir s'il est possible de mettre en place des institutions européennes démocratiques sans créer de Super-état européen.

³⁶ Philippe de VILLIERS, *Les cloches sonneront-elles encore demain ?*, Albin Michel, 320 p., p.130

Ainsi, dans un contexte où l'efficacité de l'Union européenne subit une remise en cause dans de nombreux domaines (crise financière et économique, Brexit, crise migratoire, montée des populismes,...), elle doit impérativement affirmer son rôle et la plus-value qu'elle apporte dans la lutte contre le terrorisme, tant dans le domaine de la prévention que la répression et l'anticipation, à la fois vis-à-vis de ses états membres comme du reste de la communauté internationale. L'Union européenne a été et doit rester un catalyseur des réformes nécessaires à la lutte contre les différentes formes de terrorisme.

BIBLIOGRAPHIE

Documents :

- « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », Anne-Sophie TRAVERSAC, Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), chercheur-associé au Centre de Recherche des Ecoles de Saint-Cyr Coëtquidan (CREC)
- « L'Union européenne et la lutte contre le financement du terrorisme », Fabien JAKOB, *Études internationales*, vol. 37, n° 3, 2006, p. 423-437.
- « Union Européenne et lutte contre le terrorisme », Serge GUILLON.

Ouvrages :

- AUVRET-FINCK Josiane, *L'Union Européenne et la lutte contre le terrorisme : état des lieux et perspectives*, Bruxelles, Larcier, 2010, 331 p.
- ADAM Alexandre, *La lutte contre le terrorisme : Étude comparative Union européenne - Etats-Unis*, Paris , L'Harmattan , 2005, 129 p.
- GALLI Francesca et WEYEMBERGH Anne, *EU counter-terrorism offences : what impact on national legislation and case-law ?*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2012, 314 p.
- SAULNIER-CASSIA Emmanuelle, *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014, 513 p.
- CATELAN Nicolas, CINAMONTI Sylvie et PERUIER Jean-Baptiste, *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014, 272 p.
- CARIO Jérôme, *Lutte ou Guerre contre le terrorisme ?*, Fontainebleau, Collection des chercheurs militaires, 2008, 133 p.

- HEISBOURG François, *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Paris, Odile Jacob, 2003, 300 p.
- HEISBOURG François et MARRET Jean-Luc, *Le terrorisme en France aujourd'hui*, Paris, édition des équateurs, 2006, 127 p.
- HEISBOURG François, *Comment perdre la guerre contre le terrorisme*, s.l., Stock, 2016, 119 p.
- ARGONAMIZ Javier, BURES Oldrich et KAUNERT Christian, *EU counter-terrorism and intelligence : a critical assessment*, s.l., Routledge, 2016, 227 p.
- *La lutte contre le terrorisme : les normes du conseil de l'Europe* (4^e édition), Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2007, 625 p.
- BAUER Alain et SOULEZ Christophe, *Terrorismes*, s.l., Dalloz, 2015
- LAURENS Henry et DELMAS-MARTY Mireille, *Terrorismes : histoire et droit*, s.l., CNRS Éditions, 2010

Sources « internet » :

Pages officielles/institutionnelles :

- <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/>
- <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>
- http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/index_en.htm
- Site du Service européen d'action extérieure :
 - https://eeas.europa.eu/topics/counter-terrorism_en
 - https://eeas.europa.eu/topics/counter-terrorism/411/counter-terrorism_en
- <https://www.senat.fr/europe/terrorisme.html>
- <http://www.rpfrance.eu/terrorisme-l-ue-ne-peut-plus>

Blogs sur l'Europe et l'Union Européenne :

- <http://www.touteurope.eu/actualite/comment-l-union-europeenne-lutte-t-elle-contre-le-terrorisme.html>
- <https://europe-liberte-securite-justice.org/2016/07/10/terrorisme-et-union-europeenne-face-a-face-union-ou-desunion-entre-les-etats-membres/>
- http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/1/4/?lang=fr&all=1&s=1&e=10
- Blog « Bruxelles2 » :
 - <http://club.bruxelles2.eu/2016/01/n32-leurope-face-a-une-nouvelle-vague-de-terrorisme/>
 - <http://www.bruxelles2.eu/2016/03/27/face-terrorisme-reponse-europeenne-lente/>
- <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0386-l-union-europeenne-et-la-lutte-contre-le-terrorisme>
- <https://osintpol.org/2016/06/03/la-lutte-contre-le-terrorisme-en-europe-la-cooperation-dans-tous-ses-etats/>

Articles de presse :

- <http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2016/02/11/31002-20160211ARTFIG00383-lutte-contre-le-terrorisme-l-insoutenable-legerete-de-l-europe.php>
- <http://theconversation.com/apres-nice-quel-role-pour-l-union-europeenne-contre-le-terrorisme-62633>
- <http://www.la-croix.com/Monde/Europe/Le-Parlement-europeen-divise-sur-la-lutte-contre-le-terrorisme-2016-07-06-1200774020>
- <http://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/l-europe-dispose-t-elle-du-cadre-adequat-pour-faire-face-au-defi-terroriste-522815.html>
- http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/04/01/mireille-delmas-marty-le-caractere-global-du-terrorisme-appelle-une-justice-globale_4894139_3224.html

Entretiens :

Dans le cadre de ce mémoire, divers entretiens ont été réalisés aussi bien au plan national (ministère de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice) ainsi qu'avec des personnels travaillant au sein de l'Union européenne (Commission, Parlement, Eurojust, Europol,...)