

L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme

Par **Séverine Wernert**

Séverine Wernert est membre du cabinet de Julian King, commissaire européen chargé de l'Union de la sécurité. Auparavant, elle a été conseillère diplomatique adjointe au cabinet du ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve¹.

Depuis 2015, plusieurs pays de l'Union européenne ont été touchés par des attentats. La dimension transnationale de la menace a poussé les États membres à renforcer l'Union de la sécurité. De nouvelles directives ont été adoptées et des outils de coopération ont été mis en place ou améliorés. Toutefois, l'action de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme reste limitée, en raison notamment de la volonté des États de garder la main sur les questions régaliennes de sécurité.

politique étrangère

La sécurité est aujourd'hui la première priorité des citoyens européens. Selon un sondage de l'Eurobaromètre de juin 2016, 82 % des Européens interrogés² citent la lutte contre le terrorisme comme l'une des priorités principales pour l'Union européenne (UE). Selon ce même sondage, 83 % des Français interrogés demandent une plus grande action de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme.

Relevant du domaine de la Justice et des affaires intérieures, la lutte contre le terrorisme est, selon le traité de Lisbonne, une compétence partagée entre l'UE et ses États membres. L'UE «œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie ainsi que par la lutte contre ceux-ci par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales³».

1. Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur et ne représentent pas nécessairement ceux de la Commission européenne.

2. Parlement européen, «Les Européens en 2016 : perceptions et attentes, lutte contre le terrorisme et la radicalisation», juin 2016, disponible sur : <www.europarl.europa.eu>.

3. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 67.

La France et d'autres États membres de l'Union ont été touchés par des attaques terroristes ces dernières années. La menace reste élevée et en constante évolution. Sa nature transnationale a engendré une prise de conscience par les États membres du rôle renforcé que doit jouer l'UE dans ce domaine.

Le terrorisme d'extrême gauche a été à l'origine de la première forme de coopération en matière de Justice et d'affaires intérieures en Europe, dans le cadre du groupe TREVI («Terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale») constitué le 1^{er} juillet 1975. Ce groupe réunissait les ministres de l'Intérieur et de la Justice des neuf États membres de la Communauté économique européenne (CEE). En 1992, le traité de Maastricht a créé la structure en piliers de l'UE, qui intègre la Justice et les affaires intérieures dans le troisième pilier.

C'est seulement en 2001, quelques jours après les attentats du 11 Septembre, que l'UE a adopté un premier plan d'action destiné à lutter contre le terrorisme⁴. Les attentats de Madrid en 2004, puis de Londres en 2005, ont suscité l'adoption d'une «stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme⁵», et la création du poste de coordinateur européen de la lutte contre le terrorisme, occupé depuis 2007 par Gilles de Kerchove.

Il faudra malheureusement que l'Europe soit à nouveau frappée par le terrorisme, avec les attentats de Paris en janvier puis novembre 2015 et de Bruxelles en mars 2016, pour qu'une dynamique nouvelle, et beaucoup plus forte, se mette en place au niveau européen. Après les attaques de janvier 2015, une réunion extraordinaire est organisée à Paris à l'initiative de la France. Elle donne lieu à la Déclaration de Paris⁶ du 11 janvier, qui se concrétise en avril 2015 par l'adoption par la Commission européenne d'un Programme européen en matière de sécurité⁷. Puis, en octobre 2016 est nommé un commissaire européen chargé de l'Union de la sécurité, le Britannique Julian King, dont le rôle est de veiller à la mise en œuvre de cet agenda, ainsi que de proposer de nouvelles initiatives européennes visant à mieux lutter contre le terrorisme.

Ainsi le rôle de l'UE s'est-il affirmé au fil des années. L'UE a pu apporter un soutien aux États membres dans leur combat contre le terrorisme à travers des instruments juridiques, mais aussi des outils de coopération, un appui

4. Plan d'action du Conseil européen extraordinaire, 21 septembre 2001, SI (2001) 990.

5. Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, 30 septembre 2005, 14469, 4/05.

6. Déclaration de Paris, 11 janvier 2015, Doc. 5322/15.

7. Programme européen en matière de sécurité, 28 avril 2015, COM(2015) 185 final.

technique ou financier. Toutefois, lutter contre le terrorisme reste la prérogative première des États membres. L'UE ne peut pas arrêter des terroristes ou des criminels. Elle ne dispose pas de police ou de justice européenne. De plus, le mode de fonctionnement de l'UE comporte certaines limites, en particulier dans le rythme d'adoption et de mise en œuvre des décisions.

Les apports de l'Union européenne dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

L'apport législatif

À la suite des attentats de Paris en 2015, mais davantage encore en 2016 et 2017, une accélération législative intervient dans le domaine de la sécurité sur le plan européen. De nouveaux textes consacrés à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ont été proposés par la Commission européenne, et adoptés dans des délais beaucoup plus courts que d'habitude. En effet, les attentats se succèdent dans divers États membres entre 2015 et 2017 (France, Danemark, Belgique, Royaume-Uni, Allemagne, Suède, Finlande, Espagne), ce qui provoque une prise de conscience : le terrorisme peut frapper à tout moment, aucun État membre n'est à l'abri, et la nature transnationale de la menace impose une action au niveau européen.

Selon le rapport de l'Assemblée nationale préparé suite aux attentats de Paris, «une autre leçon des attaques subies en France en 2015 réside dans le fait que les terroristes ne relèvent plus d'aucune logique nationale, ni dans leur profil ou leur recrutement, ni dans leur mode opératoire et la conception de leurs attaques⁸». En effet, ce rapport explique que les terroristes qui ont préparé les attentats en Syrie sont entrés en Europe par la Grèce, se sont ensuite rendus en Belgique pour acheter armes et explosifs, et y résider jusqu'à la veille de l'attaque à Paris. Ils n'ont donc pas été repérés à temps par les services français, car ils ne se trouvaient pas dans les bases de données françaises. En d'autres termes, le terrorisme a pris une dimension européenne.

À la suite des attentats, le Parlement européen – qui a parfois essayé de freiner une législation jugée, selon lui, trop sécuritaire et portant atteinte aux libertés fondamentales – s'est retrouvé sous pression. Ainsi le *Passenger Name Record* (PNR) européen, outil visant à collecter les informations des passagers arrivant ou partant du territoire européen afin de détecter des personnes recherchées ou dangereuses, a été proposé par la Commission

8. Assemblée nationale, rapport au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, par les députés Georges Fenech et Sébastien Pietrasanta, publié le 5 juillet 2016.

européenne dès 2011, et finalement adopté en avril 2016. Puis, plusieurs législations importantes dans le domaine de la sécurité ont suivi. Ces législations visent à priver les terroristes de leurs moyens d'action, armes, explosifs ou financement, et à entraver leurs déplacements vers et dans l'UE.

Les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen ont été renforcés

Les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen ont été renforcés. La révision du Code frontières Schengen⁹, en application depuis avril 2017, permet désormais d'effectuer des contrôles au moyen de bases de données européennes comme le Système d'information Schengen (SIS), sur toutes les personnes entrant et sortant de l'UE, y compris les citoyens européens. Lors des attentats du 13 novembre 2015, un des terroristes, Abdelhamid Abaaoud, était connu des services de renseignement français, belges et grecs et faisait l'objet d'un mandat d'arrêt international depuis août 2014. Malgré cela, il a réussi à rentrer en Grèce, en profitant de la faiblesse des contrôles liés à l'afflux migratoire de l'été 2015¹⁰. Sa double nationalité, belge et marocaine, lui permettait d'entrer en Europe avec son passeport belge sans contrôle des bases de données où il était fiché. En effet, les contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'espace Schengen ne concernaient, avant la révision du Code frontières Schengen, que les ressortissants d'États tiers.

lité, belge et marocaine, lui permettait d'entrer en Europe avec son passeport belge sans contrôle des bases de données où il était fiché. En effet, les contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'espace Schengen ne concernaient, avant la révision du Code frontières Schengen, que les ressortissants d'États tiers.

La directive relative à la lutte contre le terrorisme adoptée en septembre 2017 pénalise désormais dans tous les États membres le fait de voyager dans et vers les zones de combat, le fait de financer le terrorisme, ou de s'y entraîner. Elle comprend aussi des dispositions pour renforcer le soutien aux victimes du terrorisme¹¹.

Par ailleurs, l'attentat manqué du Thalys en août 2015, puis les attentats de Paris en novembre de la même année, ont relancé le besoin d'une action législative européenne concernant les armes à feu. Selon les États membres, les niveaux de sécurité des législations nationales étaient jusqu'alors disparates. Certaines des armes utilisées dans les attentats de Paris provenaient d'États membres, où les standards de désactivation étaient plus bas que dans

9. Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures.

10. Assemblée nationale, rapport au nom de la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, par les députés Georges Fenech et Sébastien Pietrasanta, publié le 5 juillet 2016.

11. Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

d'autres. La France a notamment beaucoup poussé pour une révision de la directive sur les armes à feu de 1991. Peu après les attentats de novembre 2015, la Commission européenne a ainsi proposé de renforcer les contrôles sur l'acquisition d'armes à feu et d'interdire l'accès aux plus dangereuses d'entre elles. La directive révisée a finalement été adoptée en avril 2017¹².

Le règlement en vigueur sur les explosifs datait de 2013, et n'offrait pas un cadre de sécurité harmonisé à travers l'UE. La Commission européenne a donc proposé le 17 avril 2018 une révision du cadre réglementaire sur les précurseurs explosifs, afin de mettre les substances chimiques les plus dangereuses hors d'accès du grand public¹³.

De nouvelles propositions ont également été présentées en décembre 2016 pour compléter le cadre juridique sur le financement du terrorisme. Elles concernent le blanchiment de capitaux, les mouvements illicites d'argent liquide, et le gel et la confiscation d'avoirs¹⁴. La cinquième directive anti-blanchiment, sur laquelle un accord politique a été trouvé fin 2017, rendra obligatoire dans tous les États membres la mise en place de registres bancaires centralisés. Cela permettra de gagner un temps précieux lors de la recherche d'informations financières sur une personne dans le cadre d'une enquête judiciaire. Pour compléter ce dispositif, la Commission a fait une proposition le 17 avril 2018 afin de faciliter l'accès des forces de l'ordre à ces registres.

Cet apport législatif sans précédent dans le domaine de la sécurité permettra ainsi, une fois adopté par le Conseil et le Parlement, et mis en œuvre par les États membres, d'harmoniser par le haut le niveau de sécurité à travers l'UE. En effet, la sécurité de tous les États membres, dans un espace de libre circulation comme l'espace Schengen, dépend de celle du plus faible d'entre eux. Chaque faille de sécurité dans un État membre peut être exploitée par des terroristes ou des criminels.

L'apport d'outils et l'aide à la coopération opérationnelle

Au-delà du cadre juridique, l'UE apporte également des moyens permettant aux États membres de renforcer leur coopération, de mieux partager leurs informations et d'être ainsi plus efficaces dans la lutte contre le terrorisme.

12. Directive (UE) 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes.

13. Proposition de règlement sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs, Strasbourg, le 17 avril 2018.

14. Commission européenne, Communiqué de presse, « Union de la sécurité. La Commission adopte des règles renforcées pour combattre le financement du terrorisme », 21 décembre 2016.

Ainsi, le mandat d'arrêt européen, qui fonctionne depuis le 1^{er} janvier 2004 et a remplacé les longues procédures d'extradition qui existaient entre les pays de l'UE, s'est révélé un outil très utile. La remise en moins de deux mois par la Belgique à la France de Salah Abdeslam a illustré l'efficacité du mandat d'arrêt européen. En comparaison, il avait fallu plus de dix ans de procédures pour que le Royaume-Uni accepte l'extradition en France de Rachid Ramda, l'un des auteurs de l'attentat du RER Saint-Michel, en 1995.

C'est également grâce à l'UE que les États membres disposent d'outils pour mieux partager leurs informations en toute sécurité et dans le respect de la protection des données personnelles. Le système d'information Schengen, mis en place dès 1995 entre les États membres parties à la Convention de Schengen, facilite le partage d'informations sur les personnes ou objets recherchés. Cet outil est utilisé lors des contrôles aux frontières extérieures pour vérifier si la personne contrôlée a été signalée dans le système par un État membre comme recherchée ou dangereuse. Le système d'information Schengen est devenu l'un des plus importants fichiers de police au monde. Il contient 75 millions de données en 2016, et a été consulté plus de 4 milliards de fois entre 2015 et 2016¹⁵. La Commission européenne a récemment proposé un renforcement de ce système grâce à l'utilisation de la biométrie. Elle a également suggéré de rendre obligatoire la notification par les États membres d'alertes relatives au terrorisme¹⁶.

En outre, l'UE a proposé la mise en place de deux nouveaux fichiers : le fichier entrée/sortie¹⁷ – qui vise à enregistrer l'entrée et la sortie du territoire européen des ressortissants d'États tiers – et le fichier ETIAS (système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages¹⁸), une sorte d'ESTA (Electronic System for Travel Authorization, système d'autorisation de voyage sur le sol américain pour les voyageurs non soumis à visa) européen, qui vise à pouvoir effectuer des vérifications sur les personnes provenant de pays tiers non soumis à visa. L'objectif est de faire en sorte de connaître l'identité des ressortissants d'États tiers se rendant sur le territoire européen.

15. EU-LISA, rapport d'activité consolidé 2015, adopté par le Conseil d'administration le 15 mars 2016.

16. Commission européenne, Communiqué de presse, « Union de la sécurité : la Commission propose de renforcer le système d'information Schengen afin de mieux lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontière », 21 décembre 2016.

17. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 399/2016 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/sortie (EES), COM(2016) 196 final, Bruxelles le 6 avril 2016.

18. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 et (UE) 2016/1624, COM (2016) 731 final, 16 novembre 2016.

Les terroristes de Paris sont rentrés en Europe par la Grèce, où leurs empreintes digitales ont été prélevées et versées dans le système d'asile Eurodac¹⁹. Certains autres terroristes impliqués dans des attentats perpétrés dans des États membres, comme les auteurs des attaques de Berlin en décembre 2016 et Marseille en octobre 2017, ont pu être enregistrés dans plusieurs fichiers européens sous une dizaine d'identités différentes. Afin que ces situations, qui démontrent de réelles failles de sécurité, ne soient plus possibles, la Commission européenne a proposé en décembre 2017 de rendre interopérables les fichiers européens sécuritaires et migratoires²⁰. Afin que ces fichiers puissent mieux communiquer entre eux, un portail de recherche européen serait mis en place, qui permettrait à un garde-frontière de pouvoir vérifier en une seule fois si la personne contrôlée est connue dans un des fichiers.

Rendre interopérables les fichiers européens sécuritaires et migratoires

En plus des outils qu'elle met à la disposition des États membres, l'UE peut également favoriser l'échange de bonnes pratiques et la coopération entre États membres à travers l'organisation de réseaux, mais aussi en soutenant financièrement la mise en place de projets visant à renforcer la sécurité.

La création d'agences telles qu'Europol en 1999, Eurojust en 2002 et Frontex en 2004, a permis de structurer et d'améliorer la coopération entre les forces de l'ordre des États membres. Ces derniers, face à la menace terroriste, ont compris l'importance de renforcer leur coopération opérationnelle et ont demandé un soutien accru de l'UE. C'est pourquoi les agences Europol²¹ et Frontex ont été dotées récemment de mandats renforcés²².

Europol a ainsi mis en place des centres spécialisés, dont le Centre européen sur la lutte contre le terrorisme en janvier 2015, qui vise à apporter un soutien technique dans le cadre des enquêtes post-attentats, pour aider les

19. Eurodac est une base de données mise en place dans l'Union européenne et opérationnelle depuis le 15 janvier 2003. Dotée d'un système automatisé de reconnaissance d'empreintes digitales, elle a pour objet de contribuer à déterminer l'État membre qui, en vertu de la convention de Dublin, est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un État membre et de faciliter à d'autres égards l'application de la convention de Dublin.

20. Union de la sécurité, «La Commission comble les lacunes en matière d'information afin de mieux protéger les citoyens de l'Union», 12 décembre 2017.

21. Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI.

22. Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

autorités nationales à analyser les masses d'informations et établir d'éventuels liens transnationaux. En outre, un centre de référencement des contenus terroristes sur internet (*Internet Referral Unit* ou IRU) permet de repérer et de signaler ces contenus aux opérateurs internet pour qu'ils les retirent.

Frontex s'est transformée en une véritable agence européenne des garde-frontières et des garde-côtes, dotée d'une réserve de 1 500 personnels, fournis par les États membres, qui peut intervenir rapidement aux frontières extérieures de l'UE en soutien des garde-frontières nationaux. Son budget a nettement augmenté pour atteindre 330 millions d'euros en 2018, contre moins de 100 millions en 2015.

Quant à Eurojust, qui a pour mission de renforcer la coopération judiciaire entre États membres et de les soutenir dans le cadre d'enquêtes transfrontalières, son mandat est en cours de révision. Depuis 2002 déjà, des équipes communes d'enquêtes permettent à des magistrats de plusieurs États membres de coopérer dans le cadre d'une enquête transfrontalière en matière pénale, en facilitant l'échange d'informations. Le 27 mai 2017 est entrée en vigueur la décision d'enquête européenne, qui simplifie le travail des autorités judiciaires en vue d'obtenir des preuves se trouvant dans un autre pays de l'UE. Par exemple, si les autorités judiciaires françaises recherchent des terroristes cachés en Belgique, elles peuvent demander à leurs homologues belges d'interroger des témoins ou de mener des perquisitions domiciliaires en leur nom²³.

Le 8 juin 2017, un groupe composé de 20 États membres a approuvé, dans le cadre d'une coopération renforcée, la mise en place d'un parquet européen. Dans un premier temps, ce parquet traitera de la fraude aux fonds européens ou de la fraude à la TVA dans des cas transfrontaliers ; mais il est prévu que ses compétences puissent être étendues ultérieurement à la lutte contre le terrorisme. Le parquet sera doté d'un organe central au Luxembourg, où se réuniront les procureurs européens. Des procureurs délégués seront également mis en place dans les États membres.

Dans d'autres domaines comme celui de la lutte contre la radicalisation ou la protection des espaces publics, l'Union apporte également un soutien aux États membres, et plus particulièrement aux niveaux local et régional. Un réseau européen de sensibilisation à la radicalisation, le *Radicalisation Awareness Network* ou RAN, a été mis en place et financé par la Commission européenne dès 2012, et rassemble aujourd'hui environ

23. Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale.

2 000 experts et praticiens²⁴. Plus récemment, la Commission européenne a adopté un plan d'action sur la protection des espaces publics qui met en place des groupes de travail rassemblant acteurs privés (responsables de salles de concerts, loueurs de véhicules) et acteurs publics au niveau européen afin de renforcer le partage de bonnes pratiques²⁵. La Commission européenne a également mis à disposition des financements pour la mise en œuvre de projets à hauteur de 120 millions d'euros en 2017 et 2018. En outre, elle a réuni pour la première fois en mars 2018 les maires des principales villes européennes touchées par le terrorisme.

Le poids politique et économique de l'UE

L'UE joue également un rôle de par son poids sur la scène internationale avec 28 États membres et un marché unique de 500 millions d'habitants. Ce poids économique a une importance lorsqu'il s'agit de discuter avec les grands opérateurs internet que sont Facebook, Google ou Yahoo! du retrait des contenus illégaux en ligne.

Ainsi, dès 2015, la Commission européenne a mis en place un Forum européen de l'internet, qui comprend les grands opérateurs du Web, les institutions européennes et les États membres. Toutefois, les contenus à caractère terroriste demeurant trop longtemps en ligne, elle a émis une recommandation le 1^{er} mars 2018²⁶ pour demander aux opérateurs de retirer ces contenus dans un délai maximum d'une heure après notification et de les détecter plus rapidement à l'aide d'outils automatiques. Une évaluation des résultats sera menée, et s'ils ne s'avèrent pas satisfaisants la Commission européenne se tient prête à légiférer sur cette question.

Un autre exemple important dans ce domaine est la proposition faite le 17 avril 2018 par la Commission européenne d'une législation sur la preuve électronique en ligne²⁷. Cette proposition vise à permettre aux magistrats d'accéder plus facilement et plus rapidement aux preuves électroniques situées en dehors du territoire d'un État membre (sur un *cloud* à l'étranger par exemple). Aujourd'hui, les magistrats peuvent y parvenir à travers l'entraide judiciaire, mais les délais peuvent s'étendre jusqu'à 10 mois. Avec cette nouvelle procédure, les délais seraient raccourcis

24. Voir Commission européenne, «Radicalisation Awareness Network», disponible sur : <<https://ec.europa.eu>>.

25. Plan d'action de la Commission européenne visant à améliorer la protection des espaces publics, COM (2017) 612 final, 18 octobre 2017.

26. Recommandation de la Commission relative à des mesures visant à lutter efficacement contre le contenu illicite en ligne, C(2018), 1177 final, 1^{er} mars 2018.

27. Proposition de règlement sur l'accès aux preuves électroniques en ligne, COM (2018), 225 final, Strasbourg, 17 avril 2018.

à environ 10 jours, voire quelques heures en cas d'urgence. Cette avancée fondamentale ne pouvait se faire qu'au niveau européen.

Les limites de l'action de l'UE dans la lutte contre le terrorisme

En dépit des avancées importantes de ces dernières années en matière de lutte contre le terrorisme, l'UE reste limitée dans ses capacités d'action. Ce sont bien les États membres qui sont les premiers responsables de la sécurité de leurs citoyens. Si l'UE peut fournir les instruments juridiques, l'assistance technique, le soutien financier et l'aide à la coopération et à l'échange de bonnes pratiques, elle ne peut en revanche ni lancer d'enquête ni arrêter des criminels ou des terroristes. L'UE n'est pas un État fédéral qui disposerait de sa propre police. Elle ne peut intervenir qu'en soutien à l'action des États membres, et en fonction de la volonté de ces derniers.

Les limites institutionnelles

Les limites de l'action de l'UE tiennent en grande part aux pouvoirs que les États membres acceptent de lui donner. Jusqu'au traité de Lisbonne, l'unanimité prévalait dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures, ce qui ralentissait nettement la prise de décision. Aujourd'hui, même si la prise de décision se fait à la majorité qualifiée et s'est nettement accélérée, il faut en moyenne deux ans pour l'adoption d'un texte par le Conseil et le Parlement européen. Il arrive aussi parfois, comme cela fut le cas pour le PNR, que le dossier soit bloqué dans l'une des institutions européennes. La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen a en effet refusé pendant longtemps d'adopter le texte sur le PNR européen, estimant qu'il s'agissait d'un instrument de surveillance des citoyens européens.

Le traité de Lisbonne limite les pouvoirs de l'UE en matière de sécurité

Le traité de Lisbonne lui-même limite les pouvoirs de l'UE en matière de sécurité. Ainsi l'Union n'a-t-elle pas de pouvoirs en matière de renseignement, lequel relève exclusivement des États membres. Il n'est donc pas possible selon les traités actuels de créer l'équivalent d'une CIA européenne. La coopération en matière de renseignement existe néanmoins, mais dans un cadre intergouvernemental, celui du Groupe antiterroriste (le GAT), qui comprend les services de renseignement intérieur des 28 États membres ainsi que de la Suisse et de la Norvège.

En outre, une fois un texte législatif adopté au niveau européen, il faut encore qu'il soit transposé en droit national dans tous les États membres pour devenir pleinement utile. Or la transposition des textes européens

est souvent longue, alors que les mesures de lutte contre le terrorisme devraient être prises rapidement, avec une efficacité la plus immédiate possible compte tenu de l'évolution des modes d'action des terroristes. La France a attendu d'être sous la menace d'une mesure d'infraction (pouvant être assortie d'une amende) pour enfin finaliser la transposition en droit national du règlement datant de 2013 sur les précurseurs d'explosifs. Elle a ainsi transposé ce texte en août 2017²⁸.

Les États membres demeurent réticents à l'idée de céder à l'UE davantage de pouvoirs dans le domaine régalien des affaires intérieures. Ainsi, l'agence Europol apporte un soutien aux États membres et permet d'améliorer leur coopération dans le cadre d'enquêtes transfrontalières, mais elle n'est pas un FBI européen. Elle n'a pas de pouvoirs propres d'enquête judiciaire, ni de pouvoir de poursuite de criminels.

Le manque de coopération entre États membres

La Commission européenne met de nombreux outils à disposition des États membres pour renforcer leur coopération opérationnelle dans la lutte contre le terrorisme, notamment concernant l'échange d'informations.

Toutefois, l'utilisation de ces outils par les États membres reste encore imparfaite. Une des raisons essentielles en est le manque de confiance entre États membres. Or la confiance est la base de la coopération sécuritaire. Cela est encore plus vrai dans le domaine du renseignement, où la protection des sources impose une diffusion limitée de l'information. Pendant longtemps, le Système d'information Schengen n'a pas été utilisé par les services de police et encore moins par ceux de renseignement, qui privilégiaient les coopérations bilatérales. Il a fallu attendre les attentats de Paris de 2015 pour que les États membres réalisent l'importance du partage de données au niveau européen, et que l'utilisation des outils européens de partage d'information progresse. Encore aujourd'hui, tous les États membres n'alimentent pas les bases de données européennes de manière systématique, et certains ne disposent pas d'informations biométriques dans leurs fichiers nationaux, ce qui pose des problèmes lors de la vérification d'identités.

Les limites budgétaires

Le budget européen consacré à la sécurité est de 3,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020, soit 0,35 % du budget européen. Ce montant est clairement insuffisant pour faire face aux défis sécuritaires actuels. En effet,

28. J. Follorou, « Terrorisme : l'inquiétant retard de la France dans le contrôle des explosifs », *Le Monde*, 1^{er} juin 2017, disponible sur : <www.lemonde.fr>.

les demandes des États membres pour un soutien budgétaire européen ne cessent d'augmenter, et la sécurité coûte cher. Les forces de sécurité ont besoin d'outils à haute valeur technologique, tels les portails automatisés pour les passages aux frontières, ou des moyens techniques visant à déchiffrer des informations sur des appareils saisis dans le cadre d'enquêtes.

L'apport de l'UE pour soutenir les États membres dans la lutte contre le terrorisme a été fondamental. Le processus d'harmonisation législative vise à rehausser le niveau de sécurité dans tous les États membres, pour éviter les failles qui peuvent être exploitées par les terroristes. Le renforcement d'outils tels qu'Europol, les systèmes d'information comme le SIS ou le PNR, ont permis une augmentation sensible des informations échangées entre États membres, ainsi que de la coopération entre forces de l'ordre. Toutefois, l'UE ne peut agir que si les États membres lui en laissent la possibilité. Ce n'est que lorsque la Commission, le Conseil et le Parlement sont sur la même longueur d'ondes que des textes législatifs peuvent être adoptés dans des délais rapides. Il n'existe pas, comme en France, de procédure accélérée d'adoption par ordonnance. En outre, la clé de l'effectivité des mesures prises par l'UE réside dans leur transposition par les États membres et dans l'alimentation et l'utilisation des systèmes à leur disposition.

Face à l'intensité de la menace terroriste actuelle et à sa dimension transnationale, les États membres n'auront d'autres choix que de renforcer encore leur coopération. Personne n'est à l'abri d'attentats, et la menace n'est malheureusement pas près de s'arrêter. Ce n'est qu'en travaillant ensemble sur le plan européen que nous serons à même de lutter efficacement contre le terrorisme. Il est donc fort probable que le rôle de l'UE et ses compétences en matière de lutte contre le terrorisme de l'UE s'accroîtront dans l'avenir, y compris par des changements éventuels de traités. Comme dans beaucoup d'autres domaines, l'UE se renforce souvent à la suite de crises.



Mots clés

Union européenne
Union de la sécurité
Terrorisme
Contre-terrorisme

politique étrangère



Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement sur le site www.revues.armand-colin.com

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier + numérique ou e-only



TARIFS 2018

► S'abonner à la revue

		France TTC	Étranger HT*
Particuliers	papier + numérique	■ 80,00 €	■ 100,00 €
	e-only	■ 65,00 €	■ 80,00 €
Institutions	papier + numérique	■ 175,00 €	■ 195,00 €
	e-only	■ 130,00 €	■ 150,00 €
Étudiants**	papier + numérique	■ 70,00 €	■ 75,00 €
	e-only	■ 50,00 €	■ 55,00 €

* Pour bénéficier du tarif Étranger HT et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

► Acheter un numéro de la revue

	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
Numéro récent (à partir de 2014)	■ 23,00 €
Numéro antérieur à 2014	■ 20,00 €
TOTAL DE MA COMMANDE		 €

Bon de commande à retourner à :

DUNOD ÉDITEUR - Service Clients - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, France
Tél. 0 820 800 500 - Fax. 01 41 23 67 35 - Étranger +33 (0)1 41 23 66 00 - revues@armand-colin.com

Adresse de livraison

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Adresse :

Code postal : |_|_|_|_| Ville : Pays :

Courriel :@.....

Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- Par chèque à la commande
- À réception de facture (institutions uniquement)
- Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : __/__/__

Signature (obligatoire)

Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site www.revues.armand-colin.com, onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse revues@armand-colin.com ou au 0 820 065 095

Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement disponibles à cette adresse : <http://www.revues.armand-colin.com/cga>
Les informations collectées nous permettront de mieux servir votre commande et de vous informer sur nos produits et services. Conformément à la loi du 6 août 2004 (N° 2004-801) modifiant la loi française « Informatique et Libertés » de 1978, vous disposez d'un droit d'accès, de modification et de suppression des données qui vous concernent. Pour l'exercer, vous pouvez nous adresser un courrier à Dunod Éditeur - Service Ventes Directes - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, ou par mail à infos@dunod.com

