

LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME DANS LE DROIT ET LA JURISPRUDENCE DE L'UNION EUROPÉENNE

Recherche collective dirigée par
Emmanuelle SAULNIER-CASSIA,

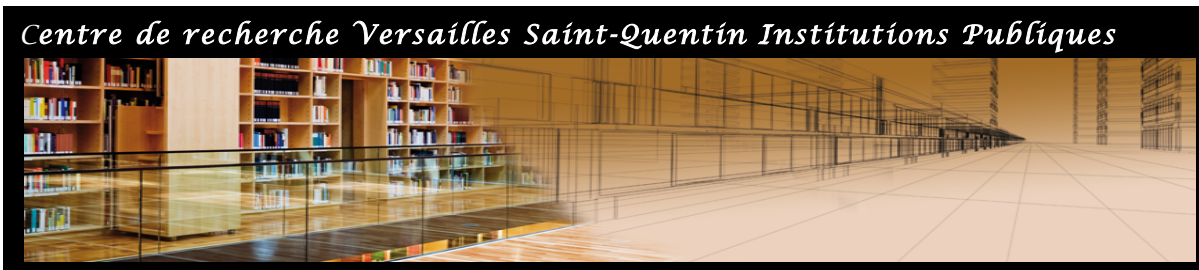
Professeur de droit public à la *Faculté de droit et de science politique*
de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ)

Directrice du Centre de recherche *Versailles Saint-Quentin Institutions Publiques* (V.I.P.),
EA 3643,

Directrice adjointe de l'Ecole doctorale *Cultures, Régulations, Institutions et Territoires*
(C.R.I.T.), ED 538.

Recherche réalisée avec le soutien de la **Mission de recherche Droit et justice**

Centre de recherche Versailles Saint-Quentin Institutions Publiques



Note de synthèse

préparée par **Franck Yonan**
Docteur en droit de l'UVSQ, **membre du V.I.P.**

Problématique

Si les attentats terroristes du 11 septembre 2001, qui sont à ce jour les plus spectaculaires et les plus meurtriers commis en une seule journée, ont touché les Etats-Unis, il demeure que l'Union européenne et ses Etats membres représentent une cible importante pour les groupes terroristes. Les attentats de Madrid en 2004, de Londres en 2005 ainsi que les projets déjoués pendant l'été 2006 en Allemagne, au Royaume-Uni et au Danemark, *inter alia*, en sont une illustration probante. Face à la multiplication des actes terroristes, il était devenu indispensable pour l'Union européenne de se doter d'un cadre juridique, d'instruments et de moyens suffisants pour lutter contre le terrorisme.

Toutefois, le développement d'une Stratégie commune européenne de lutte contre le terrorisme, s'inscrivant ainsi dans un processus de production normative post-11 septembre, constitue la face émergée d'un phénomène auquel sont historiquement confrontés certains Etats membres de l'Union européenne, notamment la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, etc., tous déjà dotés de législations spécifiques.

Après une décennie de mise en œuvre des instruments européens, il convenait de s'interroger sur leur impact, c'est-à-dire leur capacité à prévenir ou enrayer des actes de terrorisme n'obéissant à aucun mode opératoire prédéfini, les évolutions qu'ils ont connus et les défis futurs auxquels ils doivent faire face.

C'est l'objet du présent rapport de recherche. Se projetant au-delà de la tension sécurité-protection des libertés individuelles, ce rapport de recherche analyse l'ensemble des domaines autour desquels s'articule la politique de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme et la jurisprudence de ses juridictions, à savoir la prévention, la protection, la réaction, la garantie des droits fondamentaux, la répression, la coopération avec les partenaires extérieurs et le financement entendu sous la double déclinaison de financement de la lutte contre le terrorisme et de lutte contre le financement du terrorisme.

Développements

Les domaines sur lesquels porte la lutte sont ici rassemblés autour de deux grandes lignes directrices se rapportant, d'une part, aux actions contre le terrorisme dans l'Union européenne (I) et, d'autre part, aux interactions pour la lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne (II).

I- Les actions contre le terrorisme dans l'Union européenne

Le développement d'une politique ou d'une stratégie de l'Union européenne dans ce domaine a été effectué en grande partie dans le cadre de l'ancien 3^{ème} pilier communautaire portant sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

En raison du caractère protéiforme des violences politiques et de leurs appréhensions nationales diverses, il était nécessaire de procéder à une définition et à une incrimination uniformes des actes terroristes au sein de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, qu'ils disposent ou non d'une législation spécifique en la matière.

La décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme y procède en apportant une définition large de l'infraction terroriste qui emprunte au droit international et aux droits internes des Etats membres. La diversité des procédés de perpétration des actes terroristes (utilisation d'armes conventionnelles de guerre ou de violence urbaine et d'armes non-conventionnelles telles que les armes chimiques, bactériologiques, radiologiques ou nucléaires) ainsi que la perméabilité des frontières intra-européennes imposaient une organisation solidaire de la lutte contre le terrorisme.

A cet effet, le droit et la jurisprudence de l'Union européenne ont, d'une part, déterminé des actions de prévention et de réaction aux attentats terroristes et, d'autre part, organisé le cadre de répression.

S'agissant d'abord des actions de prévention et de réaction : La solidarité et la coopération pour faire face à la menace terroriste se situent au cœur de ces actions. Des agences spéciales chargées de prévenir les attentats terroristes (Europol et Eurojust) et des

mécanismes de réaction rapide aux attaques tels que les systèmes ARGUS ou le plan d'action dans le domaine de la sécurité chimique, biologique et nucléaire ont été instaurés. La prévention et la réaction ne se sont pas faites uniquement *via* une production normative mais également *via* une adaptation normative. Il fallait étendre les règles relatives à l'exportation d'armements et au blanchiment à la lutte contre le terrorisme.

De manière globale, si les actions de prévention et de réaction témoignent de la réelle volonté européenne de se saisir de la question, elles sont pour certaines véritablement insuffisantes dans le cadre la lutte contre le terrorisme. Par exemple, les instruments de droit commun de lutte contre les infractions financières telles que le blanchiment d'argent sont inadaptées face au terrorisme dont le financement est effectué à travers des canaux alternatifs que le droit encadre difficilement. En outre, l'action des agences Europol et Eurojust est limitée par leur nature d'agences de coopération ne pouvant se substituer aux services nationaux compétents, lesquels se sentent également concurrencés par une fonction ad hoc, le Coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme. Enfin, la question de l'indemnisation des victimes du terrorisme au sein de l'Union européenne n'est pas réglée. Le projet de directive y étant relatif est pour l'heure en cours d'adoption.

S'agissant ensuite des actions de répression : l'Union européenne s'est dotée de l'instrument essentiel qu'est le mandat d'arrêt européen et a développé une pratique d'inscription des personnes soupçonnées d'activités terroristes sur des listes noires ; l'inscription sur ces listes entraînant quasi-automatiquement le gel de leurs avoirs.

Les actions de répression concernent donc deux catégories de personnes ou entités : celles qui sont soumises à une procédure pénale et pouvant être extradées d'un Etat européen vers un autre et celles dont les ressources financières sont gelées. Si ces situations sont différentes, elles emportent nécessairement des restrictions aux libertés, et cela d'autant plus qu'il est de plus en plus fréquemment recouru au mandat d'arrêt européen et à l'inscription sur les listes noires.

La question de l'équilibre entre l'objectif sécuritaire et la protection des libertés individuelles a constitué l'une des grandes controverses de la politique européenne de lutte contre le terrorisme. La jurisprudence audacieuse, mais contestée, de la Cour de justice de l'Union européenne fait pencher la balance en faveur de la garantie des libertés individuelles,

notamment en annulant un règlement européen transposant pourtant une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Toutefois, cette jurisprudence très protectrice des libertés individuelles ne saurait être interprétée comme une négation de la nécessité pour les autorités nationales de se défendre contre ou de prévenir les attaques des groupements terroristes. Elle matérialise par ailleurs l'importance des interactions existantes entre l'Union européenne, ses États membres, les États tiers et les organisations internationales, universelles ou régionales, dans la lutte contre le terrorisme qui est désormais perçu comme une menace contre la paix et la sécurité internationales.

II- Les interactions pour la lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne

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, européen et internationaux.

La démarche adoptée dans la deuxième partie du présent rapport était de démontrer que la production normative et jurisprudentielle européenne, sans en contester les aspects *sui generis*, découle des interactions entre les ordres nationaux et internationaux et qu'elle influence le droit international et les droits nationaux des États membres. Autrement dit, il y a, d'une part, des influences réciproques entre le droit de l'Union européenne et le droit international et, d'autre part, entre le droit de l'Union européenne et les droits nationaux de ses États membres.

S'agissant des influences réciproques sur le plan international : divers points sont ici soulignés.

Tout d'abord, s'est instauré un véritable dialogue entre les Cour de Luxembourg et de Strasbourg qui encadrent les procédures de restitutions extraordinaires et d'extradition ainsi que les conditions de détention des personnes accusées de ou condamnées pour terrorisme.

L'objectif est de permettre une plus grande transparence dans la lutte contre le terrorisme. La norme de *jus cogens* que constitue l'interdiction de la torture et des traitements inhumains limite l'action des Etats européens et sa méconnaissance devrait inéluctablement entraîner l'engagement de leur responsabilité.

Ensuite, tout comme les Cours européennes, la Cour suprême américaine a souligné l'impérieuse nécessité que soient accordés à tous, même des terroristes, un droit effectif au juge et les garanties processuelles qui s'y rattachent.

Enfin, cette influence réciproque s'est même transformée en une coopération à la fois avec les Etats tiers, notamment en matière de traitement et de transfert des dossiers des passagers aériens afin de lutter plus efficacement contre le terrorisme, et avec des organisations internationales. Les institutions onusiennes et européennes ont ainsi engagé une réflexion mutuelle sur les moyens d'améliorer la procédure d'inscription de personnes ou entités soupçonnées de terrorisme sur les listes noires.

D'un point de vue global, l'aboutissement à une conciliation acceptable des intérêts en présence se rapproche certes, mais demeure encore éloignée. Les jurisprudences protectrices des libertés individuelles ne masquent pas les difficultés ontologiques du contrôle juridictionnel des mesures anti-terroristes. Une procédure claire d'inscription sur les listes noires n'est pas établie, et l'indemnisation des personnes inscrites reste difficile à obtenir.

S'agissant des influences avec les droits nationaux : si l'action des Etats membres se trouve à la fois en amont et en aval de la politique européenne de lutte contre le terrorisme, le renforcement des libertés individuelles par les juridictions et les législations nationales sont, en premier lieu, tributaires de la jurisprudence et de la production normative européennes. Par exemple, concernant un ressortissant étranger, il est impératif que lui soit imputée sa responsabilité individuelle dans les actes terroristes commis afin de l'extrader ou l'exclure du territoire national.

Cette influence du droit européen n'est d'ailleurs pas sans causer certains problèmes juridiques se soldant généralement par des recours devant les Cours constitutionnelles nationales. Cela se constate particulièrement au sein des Etats ayant adopté, en raison de situations historiques internes particulières, des législations visant spécifiquement à lutter contre le terrorisme.

En revanche s'agissant des nouveaux Etats membres ou ceux n'ayant pas subi d'attentats terroristes, l'intégration de l'acquis européen dans les ordres juridiques nationaux s'est effectuée sans encombre ; ces Etats se contentant d'une reproduction littérale des textes. Néanmoins, étant donné leur qualité de « *néophyte* » en la matière et l'absence de survenance d'une menace terroriste concrète, il est difficile de mesurer le caractère adéquat et satisfaisant de l'intégration opérée.

A travers la méthodologie adoptée et l'analyse effectuée, le présent rapport a entendu souligner l'hétéroclité des acteurs impliqués et des domaines couverts en matière de lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne. C'est justement l'ambition que se sont donnés le droit et la jurisprudence de l'Union européenne. L'ordre juridique européen a ainsi offert un cadre commun sur la base duquel chaque Etat membre peut agir contre le terrorisme. Sur ce point, l'objectif semble atteint.

Les Etats membres demeurant encore largement compétents dans ce domaine, l'efficacité de l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme est toutefois limitée à l'étendue de ses compétences. Mais le cadre juridique établi constitue en soi une certaine réussite car l'on est passé d'une harmonisation à une quasi-unification des politiques des Etats membres de lutte contre le terrorisme.