



L'UNION EUROPÉENNE ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET SON FINANCEMENT

Mohammed DJAFOUR

Rapport de recherche #29

Septembre 2021

PRÉSENTATION DE L'AUTEUR

Mohammed Djafour (Algérie) est docteur en droit public de l'université de Lille et spécialiste de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

RÉSUMÉ

L'UNION EUROPÉENNE ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET SON FINANCEMENT

L'argent est une ressource essentielle pour les organisations terroristes car elles ont besoin de fonds pour couvrir les dépenses indispensables à leurs actions violentes. Le financement du terrorisme se fait via des moyens diversifiés, légaux, informels ou clandestins. Il est extrêmement difficile de détecter ces circuits financiers d'autant qu'ils sont en constante mutation grâce à l'évolution des technologies de paiement.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, sous l'impulsion des Etats-Unis, puis de l'ONU et du GAFI, la lutte contre le financement du terrorisme est devenue un axe majeur de la lutte internationale contre cette menace.

Dans ce contexte, l'Union européenne a mis en place, à partir de septembre 2001, une stratégie de lutte globale contre le terrorisme. Son action afin d'empêcher le financement du terrorisme comprend deux volets visant, d'une part, à détecter et à prévenir les opérations financières des terroristes, et de l'autre, à s'attaquer à leur capacité de lever des fonds. Elle a procédé au renforcement du cadre juridique de sa lutte contre le financement du terrorisme en adoptant plusieurs mesures visant à saper les fondations

financières des groupes et organisations violentes. L'Union européenne a également renforcé ses moyens propres, notamment ses deux agences spécialisées Europol et Eurojust, et fait de la coopération policière et judiciaire entre les Etats membres un élément central de la lutte européenne contre le terrorisme et son financement. Elle a enfin fait des juges des juridictions de l'Union des acteurs chargés de veiller à la rationalisation des mesures antiterroristes adoptées par les instances de l'UE. Cette mission peut restreindre et conditionner les actions des services répressifs en matière de lutte contre le terrorisme, mais reste indispensable à la consécration de l'Etat de droit et afin de garantir une lutte européenne efficace contre le terrorisme.

Toutefois, si l'Union européenne dispose aujourd'hui d'un cadre juridique lui permettant de lutter contre le financement du terrorisme et d'un ensemble d'instruments de coopération pénale, l'efficacité globale de son action demeure limitée. L'absence de volonté politique concernant la coopération policière et judiciaire entre Etats membres en reste la principale lacune.

ABOUT THE AUTHOR

Mohammed Djafour is a doctor of public law from the University of Lille and a specialist in the fight against money laundering and terrorist financing.

EXECUTIVE SUMMARY

THE EUROPEAN UNION AND THE FIGHT AGAINST TERRORISM AND ITS FINANCING

Money is an essential resource for terrorist organisations as they need funds to cover the expenses necessary for their violent actions. Terrorism is financed through a variety of legal, informal and clandestine means. It is extremely difficult to detect these financial circuits, especially as they are constantly changing, thanks to the evolution of payment technologies.

Since 9/11 attacks, under the impetus of the United States, then the UN and the FATF, the fight against terrorism financing has become a major axis of the international fight against this threat.

In this context, the European Union has put in place, since September 2001, a global strategy to fight terrorism. Its action to prevent the financing of terrorism is twofold : on the one hand, it aims to detect and prevent the financial operations of terrorists, and on the other, to tackle their ability to raise funds. It has strengthened the legal framework of its fight against terrorism financing by adopting several measures to undermine the financial foundations of violent groups and organisations.

The European Union has also strengthened its own resources, in particular its two specialised agencies Europol and Eurojust, and made police and judicial cooperation between Member States a central element in the European fight against terrorism and its financing. Finally, it has made the judges of the EU's courts actors responsible for ensuring the rationalisation of counterterrorism measures adopted by EU bodies. This task may restrict and condition the actions of law enforcement agencies in the fight against terrorism, but remains essential for the establishment of the rule of law and to ensure an effective European fight against terrorism.

However, while the European Union now has a legal framework for combating terrorism financing and a set of instruments for criminal cooperation, the overall effectiveness of its action remains limited. The lack of political will regarding police and judicial cooperation between Member States remains the main shortcoming.

SOMMAIRE

INTRODUCTION : LES DÉFIS DE LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME	6
1. LES MESURES PRISES PAR L'UNION EUROPÉENNE AFIN DE LUTTER CONTRE LE TERRORISME ET SON FINANCEMENT	7
UN CADRE JURIDIQUE CONSTAMMENT ACTUALISÉ ET RENFORCÉ	7
LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET PÉNALE	8
La coopération policière	8
La coopération européenne en matière pénale	9
2. EUROPOL ET EUROJUST : LES DEUX PRINCIPALES AGENCES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME DE L'UE	10
EUROPOL : DE LA LUTTE CONTRE LA DROGUE À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	10
Les missions d'Europol	10
Un acteur majeur de la lutte contre le terrorisme	11
Les limites d'Europol	11
EUROJUST : DE LA LUTTE CONTRE LE CRIME TRANSNATIONAL À L'ANTITERRORISME	12
Une agence de coordination et d'échange d'informations judiciaires	12
Les compétences d'Eurojust en matière de terrorisme	13
LA COOPÉRATION ENTRE EUROPOL ET EUROJUST ET SES LIMITES	13
Une coopération inscrite dans les textes dès l'origine	14
Difficultés de coopération entre les deux agences	14
3. LA COOPÉRATION ENTRE ÉTATS MEMBRES ET SES LIMITES	15
LA COOPÉRATION ENTRE LES CELLULES DE RENSEIGNEMENT FINANCIER DES ETATS MEMBRES	15
La lutte contre le blanchiment de l'argent du crime	15
De la lutte anti-blanchiment à la lutte contre le financement du terrorisme	16
LA COOPÉRATION PÉNALE AU SEIN DE L'UE	18
Les difficultés de la coopération pénale au sein de l'Union européenne	18
Les résistances des Etats membres à la coopération pénale	19

SOMMAIRE

4. LE CONTRÔLE JURIDIQUE DES INSTANCES EUROPÉENNES	20
LES JUGES EUROPÉENS ET LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME	20
LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES ANTITERRORISTES DE L'UNION EUROPÉENNE PAR LA CJUE	21
Le contrôle de la légalité des actes d'inscription dans une liste antiterroriste	21
Le contrôle par la CJUE de la légalité des actes du Conseil de sécurité des Nation unies	22
L'ENCADREMENT PAR LA CEDH DES MÉTHODES PARTICULIÈRES D'ENQUÊTE	23
Les écoutes téléphoniques, interception de courriers et communications au regard de l'article 8 de la CEDH	23
L'infiltration et la violation du droit à un procès équitable	24
CONCLUSION : UN BILAN MITIGÉ	26
GLOSSAIRE	27

INTRODUCTION : LES DÉFIS DE LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

L'argent est un élément essentiel à l'activité des organisations terroristes. Elles ont besoin de fonds pour couvrir les dépenses indispensables à leurs projets de violence politique. Pour cela, elles sont dans une recherche permanente de nouvelles ressources financières.

Au-delà des coûts des attentats eux-mêmes, Alain Chouet, ancien chef de service au sein de la DGSE a décrit les deux étapes de financement du terrorisme. La première concerne un « financement en amont », destiné à couvrir notamment des dépenses comme les recrutements, la formation des opérateurs et la logistique. La seconde étape représente « un financement en aval » lié à « la prise en charge des familles des kamikazes, ou payer des opérations de chirurgie plastique des survivants qui doivent changer d'identité et de vie ». Ainsi, en matière de financement du terrorisme, ce n'est pas l'acte terroriste qui représente le coût plus élevé, mais « la mise en condition des exécutants pour participer à une opération dont ils ne sont pas directement les bénéficiaires, surtout s'il s'agit d'une action kamikaze. (...) Cette mise en condition demande des moyens importants et du temps, la location de locaux, la mise en condition sectaire, le développement des réseaux d'influence et de médias de propagande, l'assistance technique militaire pour les mouvements violents les plus structurés, la prise en charge des exécutants et de leurs familles »¹.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, la lutte contre le financement du terrorisme est un axe majeur de la lutte internationale contre cette menace. Ce sont les Etats-Unis qui l'ont propulsé au premier rang des priorités. Dès le 24 septembre 2001, le président George W. Bush a déclaré que son pays déclençait « une attaque contre les fondations financières du réseau terroriste mondial ». Cette déclaration a été suivie par l'adoption d'un ensemble de mesures restrictives contre les responsables des attentats de 2001, mais aussi par la mobilisation de leur dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux pour lutter contre le financement du terrorisme.

Les Etats-Unis ont été immédiatement suivis par l'Organisation des Nations Unies. Son Conseil de sécurité a adopté plusieurs mesures visant l'assèchement des assises financières du terrorisme international, notamment l'inscription de personnes sur une liste noire et le gel de leurs

fonds. De même, suite aux attentats, le Groupe d'action financière (GAFI), un organisme intergouvernemental, a élaboré une série de recommandations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, et la prolifération des armes de destruction massive qui ont vocation à être appliquées par tous les pays du monde.

L'Union européenne (UE) n'a pas été en reste. Elle a mis en place, à partir de septembre 2001, une nouvelle stratégie de lutte globale contre le terrorisme qui traite tous les aspects du phénomène, « à travers l'adoption de différentes politiques et la coopération interétatique ». La lutte européenne contre le financement du terrorisme est fondée sur deux grands domaines d'actions, visant d'une part à détecter et à prévenir les opérations financières des terroristes, et de l'autre, à s'attaquer à leur capacité de lever des fonds.

A ces fins, l'UE a procédé au renforcement du cadre juridique de la lutte contre le financement du terrorisme en adoptant plusieurs mesures visant à saper les fondations financières des groupes et organisations violentes. Ces textes ne sont pas seulement le résultat d'une transposition européenne des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, mais sont aussi celui d'une initiative de l'UE, souhaitant mettre en place son propre régime de sanctions contre le terrorisme et son financement.

L'Union a également renforcé ses moyens propres, notamment ses deux agences spécialisées, Europol et Eurojust, et fait de la coopération policière et judiciaire entre les Etats membres un élément central de la lutte européenne contre le terrorisme et son financement.

Elle a aussi fait des juges des juridictions de l'Union des acteurs qui veillent à la rationalisation des mesures antiterroristes adoptées par les instances de l'UE. Une mission qui peut restreindre et conditionner les actions des services répressifs en matière de lutte contre le terrorisme, mais qui reste indispensable à la consécration de l'Etat de droit. Il s'agit d'un élément fondamental pour garantir une lutte européenne efficace contre le terrorisme et son financement.

¹ Compte rendu du colloque « Lutte contre le financement du terrorisme : nouveaux enjeux », organisé par le CF2R, Paris, 5 décembre 2017 (https://cf2r.org/wp-content/uploads/2017/11/CR_Colloque_5-décembre.pdf)

1. LES MESURES PRISES PAR L'UNION EUROPÉENNE AFIN DE LUTTER CONTRE LE TERRORISME ET SON FINANCEMENT

L'intérêt porté par les Européens à la question du terrorisme ne date pas des attentats du 11 septembre 2001. Bien avant, des travaux en la matière avaient déjà été entrepris par des hommes politiques et des institutions de l'Union, et des structures avaient été créées à l'image du Club de Berne¹ (1968) et du Groupe TREVI² (1976).

Avant 2001, en réaction à la menace terroriste pesant sur les Etats membres, l'UE a adopté une première génération de textes juridiques traitant la problématique du terrorisme, à l'image des Lignes directrices pour une approche commune en vue d'éliminer le terrorisme adoptées en 1986, revisitées en 1996 et en 1999, et devenues en 2001, des Lignes directrices pour une approche commune de lutte contre le terrorisme. Elles représentent « *un outil de dialogue politique qui définit l'attitude générale de l'Union face au terrorisme, et explique sa stratégie pour lutter contre le terrorisme au niveau international* »³.

Suite aux attentats de 2001, une deuxième génération d'actes juridiques a été adoptée par l'UE avec pour objectif de renforcer l'arsenal juridique antiterroriste existant avec des textes plus contraignants, accompagnés de documents politiques encourageant la production de normes juridiques antiterroristes et la cohérence dans l'action de l'UE en la matière.

Une troisième génération de textes sera produite à la suite des attentats de Madrid (2004) et de Londres (2005). Ils seront encore complétés après les attentats de Paris (2015), traduisant ainsi la volonté d'adaptation constante de l'Union face au défi de la menace terroriste.

UN CADRE JURIDIQUE CONSTAMMENT ACTUALISÉ ET RENFORCÉ

Au lendemain des attentats de 2001, l'Union européenne a souligné l'importance de la lutte contre le financement du terrorisme. En effet, le Conseil de l'Union lors de sa réunion extraordinaire du 21 septembre 2001, a conclu que cette lutte, était un volet essentiel de la lutte contre le terrorisme.

Dans un esprit de solidarité avec le peuple américain, il a procédé à l'adoption d'un ensemble de textes juridiques destinés à réprimer le financement des activités terroristes, qui viennent renforcer le dispositif antiterroriste existant. Ces textes prévoient des mesures répressives, notamment le gel des fonds et des avoirs financiers, mais aussi des mesures préventives qui visent principalement à protéger le système financier de l'UE de toute exploitation à des fins terroristes. L'Union a, de plus, appelé les Etats membres à ériger l'infraction de financement du terrorisme en crime et à procéder au gel des fonds en lien avec l'activité terroriste.

Les premiers textes de cette deuxième génération sont le résultat de la transposition des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) adoptées au lendemain des attentats de 2001. C'est le cas de la position commune 2001/930/PESC du Conseil de l'UE adoptée le 27 décembre 2001, qui prévoit des mesures de lutte contre le terrorisme, notamment contre son financement, et appelle les Etats membres à plus de coopération. Puis, le Conseil a adopté la position commune 2001/931/PESC, relative à l'application des mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, ainsi que son règlement d'application (CE) 2580/2001 du 27 décembre 2001. Ces deux textes constituent le régime autonome de l'Union européenne en matière de sanction contre le terrorisme et son financement⁴.

Puis, le 24 mai 2002, a été adoptée une résolution transposée au niveau de l'Union par la position commune 2002/402/PESC, complétée par le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil. Outre ces actes communautaires, plusieurs actes du domaine Justice et Affaires Intérieures (JAI) relatifs à la lutte contre le terrorisme ont été publiés :

- la Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust, dans le but de renforcer la lutte contre les formes de criminalité,
- la Décision-cadre 2002/584/JAI, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats,
- et la Décision-cadre 2002/475 JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

C'est à la suite des attentats de Madrid (2004) qu'une troisième génération de textes antiterroristes sera adoptée par l'UE, présentée comme « *l'armature principale de la lutte contre le terrorisme menée au niveau de l'Union* ».

¹ Club informel d'échange d'informations qui regroupe les chefs de sécurité intérieure des pays membres de l'Union européenne, de la Suisse et de la Norvège.

² « Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale » : groupe mis en place par les Etats membres de la Communauté européenne.

³ Auvret-Finck Josiane (dir.), « Le cadre juridique de référence de la lutte contre le terrorisme », in *L'Union Européenne et la lutte contre le terrorisme : état des lieux et perspectives*, Larcier, Bruxelles, 2010, p. 21.

⁴ Cf. Auvret-Finck Josiane, *op. cit.*, pp. 23-24.

Comme en 2001, l'Union européenne a alors produit plusieurs normes juridiques antiterroristes, notamment la Déclaration sur la lutte contre le terrorisme et la Déclaration sur la solidarité contre le terrorisme, adoptées par le Conseil européen les 25 et 26 mars 2004. A travers la première, le Conseil a fixé des objectifs stratégiques et affirmé « *l'engagement de l'Union et de ses Etats membres de manière soutenue dans la lutte contre le terrorisme* ». Il a appelé les Etats membres à « *lutter contre les différentes ressources financières des groupes terroristes* ». Puis, le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 et abordant « *tous les aspects de l'espace de liberté, de sécurité et de justice* », a été suivi par l'adoption de plusieurs textes concernant le terrorisme, parmi lesquels :

- le Règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil (du 13 décembre 2004) établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres ;
- la position commune 2005/69/JAI du Conseil (du 24 janvier 2005) relative à l'échange de certaines données avec INTERPOL ;
- la Décision 2005/211/JAI du Conseil (du 24 février 2005) concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen ;
- la Décision 2005/876/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'information et la coopération concernant les infractions terroristes ;

Suite aux attentats de Londres (2005), l'UE a procédé en date du 26 octobre 2005, à l'adoption de la Directive 2005/60/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Celle-ci, dite « Troisième directive anti-blanchiment », prévoit un ensemble d'obligations que les professionnels assujettis doivent respecter, notamment l'obligation de vigilance et de déclaration de soupçon. Parallèlement à cette directive anti-blanchiment, d'autres textes visant la préservation du système financier de l'UE de toute infiltration terroriste et criminelle ont été adoptés. C'est le cas du règlement (CE) 1889/2005 du Parlement et du Conseil du 26 octobre 2005 - relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant et sortant de la Communauté - et du règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement et du Conseil du 15 novembre 2006, relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds.

Enfin, la lutte européenne contre le financement du terrorisme a été renforcée par le Programme européen en matière de sécurité, adopté en 2015, qui appelle à l'adoption des mesures plus efficaces et plus globales. Le Conseil (JAI et ECOFIN) du 18 décembre 2015 a aussi appelé à l'intensification des efforts en la matière. Et en 2016, un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme a été adopté par la Commission¹.

Dans le but de consolider et d'harmoniser davantage son cadre juridique de lutte contre le financement du terrorisme, l'Union européenne a encore procédé récemment à l'adoption et à la révision de certains de ses instruments juridiques :

- le 15 mai 2015, avec l'adoption 2015/849 du Parlement et du Conseil relative à la prévention du système financier aux fins du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement et du Conseil, et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement et du Conseil ainsi que la directive 2006/70/CE de la Commission.
- le 15 mars 2017, avec l'adoption de la Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil, relative à la lutte contre le terrorisme, remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil ;
- en 2018, avec l'adoption par le Parlement et le Conseil du Règlement (UE) 2018/1805, concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation. Le 30 mai 2018, ces mêmes instances ont adopté la cinquième directive anti-blanchiment (UE) 2018/843, modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET PÉNALE

Parallèlement au renforcement du cadre juridique, l'UE va faire de la coopération policière et judiciaire entre les Etats membres un élément central de la lutte européenne contre le terrorisme et son financement.

La coopération policière

La coopération policière entre Etats membres est appelée à jouer un rôle important dans la lutte européenne contre la menace terroriste. Derrière la mise en place d'une coopération policière à une échelle supranationale, l'objectif est de « *prévenir et repérer les infractions pénales commises dans l'UE et à mener des enquêtes en la matière* ».

A cet effet plusieurs organes et agences ont été mis en place par l'Union :

- l'Office européen de police (Europol²), dont le but est de rendre plus efficace l'action des polices des Etats membres en facilitant leur coopération. Cet office n'est pas une police européenne, mais un organisme de recueil, d'analyse et d'exploitation du renseignement policier. Depuis 2002, Europol s'est vu attribuer un rôle important en matière

¹ Communication de la Commission au Parlement européen et Conseil, relative à un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, 2 février 2016, COM (2016) 50.

² <https://www.europol.europa.eu>.

d'antiterrorisme. Elle peut désormais « établir les profils des terroristes et organiser la coopération entre les autorités des Etats membres chargées de la lutte contre le terrorisme »¹.

- Eurojust² est l'autre agence européenne mise en place pour faciliter la coopération judiciaire entre les Etats membres. En matière de lutte contre le terrorisme et son financement, Eurojust leur apporte son soutien, notamment à travers les équipes communes d'enquête. A leur demande, elle peut leur apporter son aide en matière d'enquête et de poursuite.

Parallèlement, l'Union a créé d'autres organes de coopération policière qui ont pour vocation de participer à la lutte contre le terrorisme, notamment le Collège européen de police (CEPOL), le Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) et le Centre de situation et du renseignement de l'Union (INTCEN)³.

Par ailleurs, la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002, relative aux équipes communes d'enquête, donne à plus de deux Etats membres la possibilité de constituer une équipe commune d'enquête, pour une durée limitée et avec un objectif précis. Elles sont un instrument supplémentaire mis à la disposition des Etats membres par le Conseil afin de renforcer la coopération judiciaire. Plusieurs équipes communes d'enquête ont déjà été créées au niveau de l'UE, qui ont permis l'arrestation de terroristes de l'ETA, du GSPC algérien et d'individus cherchant à rejoindre Al-Qaïda.

A ces acteurs européens de la coopération policière, il convient d'ajouter la Task force des chefs de police de l'Union (TFCP), qui organise régulièrement des rencontres avec les chefs des unités antiterroristes de l'Union afin d'échanger des informations et de partager les expériences. Elle est composée de représentants de tous les Etats membres, d'Europol, du secrétariat général du Conseil et de la Commission européenne. Peuvent également y siéger des Etats tiers (Norvège, Suisse, Islande), Eurojust, Frontex, le Collège européen de police (CEPOL), les douanes ou Interpol, selon l'ordre du jour.

La coopération européenne en matière pénale

Outre ces acteurs de la coopération européenne en matière pénale, l'Union, dans un souci d'efficacité de sa politique antiterroriste, a aussi déployé un ensemble d'instruments permettant d'assurer une coordination entre les Etats membres, notamment à travers le principe de reconnaissance mutuelle. Le plus célèbre de ces instruments est le mandat d'arrêt européen (MAE), adopté par la Décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt et aux procédures de remise entre les Etats. Sa mise en

œuvre est l'une des conséquences directes des attentats du 11 septembre 2001. Il remplace l'ancien système d'extradition, et fait de la procédure de remise de personnes au sein de l'Union, une démarche rapide et plus encadrée. En 2008, le mandat d'arrêt européen a été renforcé avec l'adoption d'une nouvelle décision-cadre, relative au mandat d'obtention de preuve (MOP).

En 2003, le Conseil a adopté la décision-cadre 2003/577/JAI concernant l'exécution dans l'UE des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve. C'est une décision qui définit les règles selon lesquelles un Etat membre peut reconnaître et exécuter sur son territoire une décision de gel rendue par un autre Etat membre dans le cadre d'une procédure pénale. Comme dans le mandat d'arrêt européen, « il s'agit d'une reconnaissance mutuelle et automatique des décisions, en vue de l'obtention d'éléments de preuve ou de la confiscation ultérieure des biens, permettant l'exécution immédiate de la décision de gel ». Outre cette décision-cadre, il existe d'autres instruments juridiques qui constituent « le cadre juridique actuel de l'UE en matière de gel, saisie et de confiscation des avoirs » notamment l'action commune 98/699/JAI et les Décisions-cadres du Conseil 2001/500/JAI, 2005/212/JAI et 2006/783/JAI. Puis, en 2014, le Conseil a adopté la directive 2014/42/UE concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits issus de crimes au sein de l'UE. Une décision qui intervient suite au constat de l'inefficacité des régimes de confiscation et de reconnaissance des décisions de gel existants, inefficacité due « aux différences entre les législations des Etats membres » qui constituent « une entrave à la confiscation ».

Enfin, en 2018, le règlement 2018/1805 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation a été adopté. Son objectif est de répondre aux lacunes dans la mise en œuvre des décisions-cadres 2003/577/JAI et 2006/783/JAI constituant le cadre juridique européen de reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation, insuffisance due notamment à l'absence d'une application uniforme de ces décisions dans les Etats membres et conduisant par conséquent à « une reconnaissance mutuelle insuffisante et à une coopération transfrontalière non optimale ».

¹ Cf. Perez Sophie, Thibaud Thierry, « Les instruments de lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne », in *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*, sous la direction de Josiane Auvret-Finck, Lacier, Bruxelles, 2010, p. 94.

² <https://www.eurojust.europa.eu>.

³ Cf. la fiche thématique sur l'Union européenne du Parlement européen portant sur le thème de la coopération policière (<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/156/cooperation-policiere>).

2. EUROPOL ET EUROJUST : LES DEUX PRINCIPALES AGENCES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME DE L'UE

Europol et Eurojust sont les deux principaux organismes européens chargés de la prévention et de la répression du terrorisme, le premier représentant le volet policier, le second le volet judiciaire.

Leurs compétences respectives n'ont cessé d'évoluer avec le temps. Si lors de sa création le 1er octobre 1998 Europol, était chargé principalement de lutter contre le trafic de drogues, son mandat a été élargi par la suite à la lutte contre le terrorisme. Il en est de même pour Eurojust, créé le 28 février 2002, chargé de coordonner la coopération judiciaire entre les Etats membres.

Ces deux agences de l'UE ne détiennent toutefois pas le monopole de la lutte contre le terrorisme. D'autres organismes de l'Union participent aussi à cette mission, notamment Frontex, qui veille à la protection des frontières extérieures de l'Union, et l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), qui veille à la protection des intérêts financiers de l'UE et travaille en collaboration étroite avec Europol, notamment en matière de fraude, de corruption, de blanchiment d'argent et de criminalité organisée.

Mais Europol et Eurojust restent les deux acteurs majeurs de la lutte de l'Union européenne contre le terrorisme ; ils partagent un domaine de compétences commun, qui implique une étroite collaboration entre eux.

EUROPOL : DE LA LUTTE CONTRE LA DROGUE À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La création d'Europol est une idée du Chancelier allemand Helmut Kohl lancée en 1991. C'est à l'occasion d'un discours adressé au Conseil qu'il a demandé « d'inscrire dans un traité l'institution d'un office européen de police criminelle (Europol), afin de lutter contre le trafic international de drogue et le crime organisé au plus tard pour le 31 décembre 1993, puis d'en fixer les modalités par décision unanime ». Cette proposition du Chancelier allemand a été reprise par le Conseil lors de sa réunion du 28 et 29 juin 1991 à Luxembourg, qui a proposé aux Etats membres la création d'un office européen de police. Cette initiative a été approuvée par les ministres des Affaires intérieures et de la Justice de l'UE, ce qui a permis la mise en place d'une « Unité drogue ».

Celle-ci sera la préfiguration de l'agence Europol, dont la Convention sera adoptée le 26 juillet 1995, par le Conseil de l'Union. Ratifiée par tous les Etats membres, elle entrera en vigueur le 1er octobre 1998, puis la décision du Conseil du 6 décembre 1998, reconnaîtra à Europol une compétence en matière de lutte contre les activités susceptibles de porter « atteinte à la vie, l'intégrité physique, à la liberté des personnes, ainsi qu'aux biens ».

Les missions d'Europol

C'est à l'article 2 paragraphe 2 de la Convention d'Europol du 26 juillet 1995 que sont énumérées les missions de l'agence, soit la lutte contre :

- le trafic de stupéfiants,
- la traite des êtres humains,
- les filières d'immigration clandestine,
- le trafic de véhicules volés,
- le blanchiment d'argent lié à ces formes de criminalité.

Outre ces attributions, d'autres formes graves de criminalité organisée relèvent également de la compétence d'Europol comme stipulé dans l'annexe de la Convention, notamment :

- l'atteinte à la vie et l'intégrité physique,
- les atteintes au patrimoine, aux biens publics, et la fraude,
- le commerce illégal et les atteintes à l'environnement.

Au fil des années et de l'évolution de la criminalité, le mandat d'Europol va évoluer et la Convention du 26 juillet 1995 va connaître plusieurs modifications. Par les deux décisions du 28 mai 1998 et du 12 mars 1999, le Conseil a élargi le mandat d'Europol aux activités de lutte contre le blanchiment d'argent, ainsi qu'à la lutte contre le terrorisme. En 2009, le Conseil a procédé à l'abrogation de la Convention d'Europol de 1995, en adoptant la décision 2009/371/JAI. L'objectif de celle-ci a été d'apporter des améliorations, au « fonctionnement opérationnel et administratif d'Europol ». Elle étend son mandat qui couvre désormais les crimes transfrontaliers dans lesquels « l'implication de la criminalité organisée n'est pas démontrée dès le départ ». Cette décision, sera à son tour remplacée et abrogée par le règlement (UE) 2016/794. Il est à souligner que depuis le 1er janvier 2010, Europol est désormais une agence européenne.

Un acteur majeur de la lutte contre le terrorisme

Dans la convention d'Europol du 26 juillet 1995, le Conseil de l'Union européenne fait référence à la lutte contre le terrorisme comme une compétence pouvant relever de cet Office de police. L'article 2 paragraphe 2 de ladite convention dispose que : « *Europol traitera également, deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la présente convention, des infractions commises ou susceptibles d'être commises dans le cadre d'activités de terrorisme portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes ainsi qu'aux biens. Le Conseil, statuant à l'unanimité, selon la procédure prévue au titre VI du traité sur l'Union européenne, peut décider de charger Europol de ces activités de terrorisme avant l'expiration du délai* ».

Toutefois, lors de sa création, cette Convention ne confia pas à Europol la mission de lutte contre le terrorisme, laissant au Conseil la faculté de lui attribuer cette tâche, si nécessaire, ultérieurement. Il est clair qu'au moment de la création d'Europol, la lutte contre le terrorisme était une mission secondaire pour cette agence.

Suite aux attentats de septembre 2001, un service spécialisé dans la lutte contre le terrorisme - la Task Force de lutte contre le terrorisme - sera créé par le Conseil. En raison des résultats insuffisants enregistrés par ce service, il sera désactivé deux ans plus tard. Il sera réactivé par le Conseil après les attentats de Madrid de 2004 puis rattaché par la suite à Europol.

En matière de lutte contre le terrorisme, Europol est chargé de venir en aide aux Etats membres dans la conduite de leurs enquêtes antiterroristes en leur apportant un soutien opérationnel et stratégique. Ainsi, il leur fournit divers produits et services :

- des rapports d'analyses sur le terrorisme évaluant la menace terroriste. Il produit des évaluations relatives à la menace, notamment islamiste, un aperçu mensuel du terrorisme islamiste et un rapport annuel sur l'évolution du terrorisme, appelé TE-SAT Terrorism Situation and Trend ;
- des moyens techniques d'échange d'informations et de communication, tels que le système d'information Europol (SIE), le réseau d'échange d'informations sécurisé (SIENA), le partenariat public-privé (Europol Financial Intelligence Public Private Partnership/EFIPPP) ;
- un accès à ses bases de données. Europol a développé des programmes spéciaux, notamment « Check the web », projet allemand d'une base de données dédiée concernant le terrorisme islamiste. Il contient essentiellement « *une liste des contacts impliqués dans le projet pour chaque Etat membre, une liste des sites islamistes sur le web et une liste des communiqués des organisations terroristes* ». Il est accessible sur l'intranet d'Europol en self-service, via un portail mis en place depuis 7 mai 2007 ;

- un accès à ses réseaux d'experts. Europol dispose en son sein « *d'un réseau de première intervention (RPI), qui représente la première réaction des autorités compétentes et Europol en cas d'un attentat majeur* »¹, où après accord entre les chefs de police des Etats membres concernés et Europol, une équipe d'enquête constituée d'experts peut être mise en place, pour venir à l'aide de l'Etat membre victime dans son enquête et faciliter l'échange d'informations avec les autres Etats. L'agence apporte également son soutien aux équipes communes d'enquête, grâce à l'unité de renseignement financier d'Europol, à l'unité IRU (Internet Referral Unit), etc. De plus, en 2010, Europol a conclu avec les Etats-Unis un accord concernant un programme de surveillance du financement du terrorisme, le Terrorist Financing Tracking Program (TFTP), entré en vigueur le 1er août 2010. L'objectif de cet accord est d'identifier et de poursuivre les terroristes et le financement du terrorisme. Afin d'atteindre cet objectif, Europol a mis en place en son sein une unité spécifique à ce programme. L'agence a aussi créé « *un guichet unique, pour permettre aux Etats membres et Eurojust d'introduire des demandes de recherche (TFTP) par l'intermédiaire d'Europol* »². Dans le cadre du programme TFTP, les spécialistes d'Europol remplissent trois missions :

- ils sont chargés de vérifier les demandes des Etats-Unis visant à obtenir des données des fournisseurs européens de messagerie financière,
- ils sont destinataires des informations fournies spontanément par le département du Trésor des Etats-Unis,
- en tant que demandeurs de recherches TFTP auprès des Etats-Unis, ils développent une étroite collaboration avec les Etats membres et Eurojust.

Lorsqu'Europol reçoit des informations et « des pistes », elle les recoupe avec celles contenues dans ses bases de données, avant qu'elles ne soient transmises au département du Trésor des Etats-Unis, où les contrôles seront effectués. Europol ne peut pas transférer ces informations, sans l'accord et l'aval du propriétaire des données.

Enfin, Europol est aussi chargé, depuis le 1er janvier 2014, d'héberger le réseau FIU.net (Financial Intelligence Units), qui permet l'échange d'informations entre les cellules de renseignements financiers des Etats membres, chargées de détecter et de signaler les opérations financières suspectées d'être liées au terrorisme.

Les limites d'Europol

Europol n'est pas une police européenne, mais un organisme de recueil, d'analyse et d'exploitation du renseignement policier. En effet, la sécurité intérieure relève de la compétence exclusive des Etats membres, empêche et prive l'agence de disposer d'une compétence propre d'enquête

¹ Cf. Martin Jean-Christophe, *Les règles internationales relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp. 94-95.

² Cf. Rapport annuel d'activité d'Europol 2011, pp. 81-83.

et d'investigations. Selon l'article 3 de la Convention Europol de 1995, son rôle se limite à « *faciliter l'échange d'informations entre Etats membres* », « *faciliter les enquêtes dans les Etats membres, en transmettant aux unités nationales toutes les informations pertinentes à cet égard* » et à « *gérer des recueils d'informations informatisés contenant des données* ».

Europol n'est donc pas un FBI européen. C'est une agence qui dispose de moyens juridiques et techniques pour stocker des données et des informations relatives aux enquêtes en cours dans les différents Etats membres, ce qui permet de faire des liens et des recoupements entre des affaires. Elle est spécialisée dans la gestion de l'information, mais aussi dans le développement des bases de données, la production d'analyses et l'aide à l'enquête. Cela s'avère déjà très utile pour les Etats membres. La France a déjà bénéficié de ces services lors des enquêtes qui ont suivi les attentats du 13 novembre 2015¹.

Néanmoins, depuis 2002, l'agence s'est vu attribuer un rôle important en matière d'antiterrorisme. Elle peut désormais « *établir les profils des terroristes et organiser la coopération entre les autorités des Etats membres chargées de la lutte contre le terrorisme* »².

EUROJUST : DE LA LUTTE CONTRE LE CRIME TRANSNATIONAL À L'ANTITERRORISME

Si la coopération judiciaire au sein de l'Union européenne était une préoccupation de ses institutions depuis des décennies, la mise en place d'une unité judiciaire chargée de coordonner et d'échanger les informations entre les Etats n'est intervenue qu'en 2002 avec la prise d'une décision instituant Eurojust, suite aux attentats du 11 septembre 2001. Outre la coordination et l'échange d'informations concernant les formes graves de la criminalité transnationale, Eurojust va aussi se voir conférer des compétences en matière de lutte contre le terrorisme.

Une agence de coordination et d'échange d'informations judiciaires

Depuis l'adoption du traité d'Amsterdam le 2 octobre 1997, qui prévoit la création au sein de l'Union européenne d'un Espace de liberté, de sécurité et de justice (ESLJ), le Conseil a souhaité « *donner à Europol un pendant judiciaire* ». C'est lors du sommet de Tampere (Finlande) des 15 et 16 octobre 1999 que le Conseil a décidé de lancer le projet Eurojust, en soulignant la nécessité de créer une unité composée

de personnalités détachées de leur Etat (procureurs, magistrats ou officiers de police ayant des compétences équivalentes). Toutefois, l'agence ne sera mise en place qu'en 2002 lorsque le Conseil, sur la base de l'article 31 TUE (ex-article K-3) adoptera la décision n°2002/187/JAI, instituant « *l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne Eurojust* ». Cet article rappelle l'objet de l'Union avec la création de cet organe « *la promotion, l'amélioration de la coordination et de la coopération des autorités nationales et le soutien de leurs actions* ». Dès l'origine, Eurojust est pensée davantage comme facilitateur qu'un acteur, même si l'agence peut être à l'origine de mesures d'investigation³.

Basée à La Haye (Pays-Bas), Eurojust, est compétente pour couvrir les enquêtes et les poursuites en lien avec des crimes graves qui touchent au moins deux Etats membres. Son objectif est d'assurer une meilleure coopération entre ceux-ci et de faciliter la mise en œuvre de l'entraide judiciaire et l'exécution des demandes d'extradition. Selon l'article 4 de la décision Eurojust de 2002, le champ de compétences de cette agence est le même que celui d'Europol, notamment :

- la criminalité informatique,
- la fraude et la corruption, ainsi que toute infraction pénale touchant aux intérêts financiers de la Communauté européenne,
- le blanchiment des produits du crime,
- la criminalité au détriment de l'environnement,
- la participation à une organisation criminelle au sens de l'action commune 98/733/JAI du Conseil du 21 décembre 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres de l'Union européenne.

Outre ces domaines, le paragraphe 2 de ce même article 4 reconnaît à l'agence la possibilité d'intervenir « *à titre complémentaire* », dans d'autres types de crimes. Mais l'intervention d'Eurojust ne peut alors avoir lieu qu'après qu'une demande d'aide dans une enquête ou une poursuite ait été formulée par une autorité compétente d'un Etat membre.

Ainsi, la décision de 2002 a conféré à Eurojust des pouvoirs plus larges que ceux d'Europol : l'article 7 reconnaît par exemple à l'agence le pouvoir de demander aux autorités des Etats membres concernés :

- d'entreprendre une enquête ou une poursuite sur des faits précis,
- et de mettre en place une équipe d'enquête commune en conformité avec les instruments de coopération pertinente.

Toutefois, ce pouvoir reste limité, dans la mesure où l'Etat membre auquel la demande est adressée peut refuser la requête d'Eurojust en motivant sa décision. De plus, au cas où cela pourrait porter « *atteinte à des intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité, ou compromettrait le bon*

¹ Cf. Goy-Chavent Sylvie, *Rapport du Sénat français sur l'organisation et les moyens de l'Etat pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'Etat islamique*, n°639, 4 juillet 2018, pp. 164-165.

² Cf. Perez Sophie, Thibaud Thierry, *op. cit.*, p. 94.

³ Cf. Martin Jean-Christophe, *op. cit.*, pp. 106-107.

déroulement d'enquêtes en cours ou la sécurité d'une personne », l'Etat membre n'est pas dans l'obligation de motiver sa décision de refus de coopérer (article 8).

La mise en œuvre de la décision instituant Eurojust ayant connu du retard, le Conseil a adopté le 16 décembre 2008 une nouvelle « Décision Eurojust ». Son objectif est « de renforcer les capacités opérationnelles et créer un dispositif permanent de coordination, afin de rendre Eurojust disponible en permanence et de lui permettre, d'intervenir dans des situations d'urgence ». Le Conseil a également inséré un nouvel article 9 bis qui prévoit « une base minimale commune de pouvoirs pour les membres nationaux ». Cet article vise à réduire les disparités qui existent au niveau des pouvoirs conférés aux membres nationaux, que la Commission avait déjà signalé dans son rapport sur la transposition de la décision instituant Eurojust.

Les compétences d'Eurojust en matière de terrorisme

Le terrorisme est une des formes graves de criminalité. La coopération entre les autorités judiciaires des Etats membres est indispensable pour lutter contre ce phénomène. Eurojust comme Europol dispose donc des compétences en la matière.

Celles-ci s'appuient sur l'article 4 paragraphe 1 de la décision Eurojust, qui a fait « de la participation à une organisation criminelle au sens de l'action commune 98/733/JAI du 21 décembre 1998 », l'une des compétences de cette agence. Au titre de l'article 1, est considérée comme organisation criminelle, « l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave, que ces infractions constituent une fin en soi ou un moyen pour obtenir des avantages patrimoniaux, et, le cas échéant, influencer indûment le fonctionnement d'autorités publiques »¹. Cette définition, inclue la participation à un groupe ou à une organisation terroriste.

Cette compétence en matière d'antiterrorisme a été également revendiquée par Eurojust elle-même. Dans un document datant de fin de l'année 2018 concernant « le soutien d'Eurojust dans la lutte contre le terrorisme », cette unité a mis en avant son rôle important dans l'antiterrorisme, en évoquant notamment son « réseau des correspondants nationaux antiterrorisme » (NCT). Ce réseau, prévu à l'article 12 de la décision instituant Eurojust, s'est développé à partir des attentats de Madrid de 2004. Actif depuis 2005, il

« permet de partager entre professionnels, les expériences et les bonnes pratiques en matière de lutte contre le terrorisme ». Les correspondants nationaux peuvent servir comme point de contact pour faciliter la coopération judiciaire.

Outre ce réseau NCT, la participation d'Eurojust à la lutte contre le terrorisme passe aussi par la publication par cette dernière de différents documents, notamment :

- des rapports annuels sur les combattants terroristes étrangers (depuis 2013),
- un rapport annuel sur la surveillance des condamnations pour terrorisme (Terrorism Convictions Monitor, depuis 2008),
- des analyses ad hoc de jugements rendus dans des affaires de terrorisme (depuis 2006)².

De plus, des équipes communes d'enquête (ECE) ont été formées sous l'égide d'Eurojust. Pour l'année 2017, 12 équipes communes d'enquête ont été mises en place en matière de lutte contre le terrorisme. En revanche, le nombre de dossiers terroristes traités annuellement par Eurojust reste modeste au regard de nombre total de dossiers traité (87 dossiers sur 4 125 en 2017).

La nécessité de coopération judiciaire en matière de terrorisme à travers Eurojust, a été rappelée dans une déclaration commune de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Belgique, le 20 juin 2018, au sujet de la création d'un « registre judiciaire européen antiterroriste ». Ces Etats ont fait du principe de la disponibilité des informations détenues par les autorités judiciaires nationales, une condition indispensable sur laquelle cette coopération doit s'appuyer.

LA COOPÉRATION ENTRE EUROPOL ET EUROJUST ET SES LIMITES

Les compétences d'Eurojust sont calquées sur celle d'Europol. La lutte contre les formes graves de la criminalité transfrontalière et le terrorisme sont deux domaines que ces agences se partagent. Cela traduit la volonté du Conseil de l'UE de mettre en place une coopération renforcée entre elles. Aussi, les textes européens ne cessent d'appeler Europol et Eurojust à coordonner leurs actions et à faire en sorte qu'elles se complètent.

¹ Article 1 de la position commune 98/733/JAI du 21 décembre 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres, JO n° L 351 du 29/12/1998.

² Ibid.

Une coopération inscrite dans les textes dès l'origine

A la lecture des documents instituant Europol et Eurojust, la volonté du Conseil de l'Union européenne de faire converger les efforts de ces deux institutions, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, ne fait aucun doute. En effet, le préambule de la Convention d'Europol du 26 juillet 1995 stipule que l'objectif d'Europol est « *d'améliorer la coopération policière dans le domaine du terrorisme, du trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de la criminalité internationale* ». De même, la décision Eurojust de 2002 souligne qu'il est « *nécessaire et urgent d'améliorer davantage la coopération judiciaire entre les Etats membre de l'Union européenne, notamment dans la lutte contre les formes graves de criminalité, qui sont souvent le fait d'organisations transnationales* ». Cette décision comprend également des dispositions qui appellent au renforcement de la coopération avec Europol. Par exemple, l'article 26 dispose qu'« *Eurojust établit et maintient une coopération étroite avec Europol, dans la mesure où celle-ci est nécessaire à l'accomplissement des tâches d'Eurojust et à la réalisation de ses objectifs, et compte tenu de la nécessité d'éviter les doubles emplois inutiles* ». De même, le considérant 12 de la même décision souligne qu'il « *convient de prévoir des dispositions assurant qu'Eurojust et l'Office européen de police Europol, établissent et maintiennent une coopération étroite* ».

Ainsi, la décision fondatrice d'Eurojust évoque dès l'origine « *un partenariat étroit avec Europol* ». Une coopération et un partenariat que les traités de Nice et de Lisbonne ont veillé à rappeler. L'article 85 paragraphe 1 du TFUE dispose que : « *la mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération (...) sur la base des informations fournies par les autorités des Etats membres et par Europol* ». En 2004, un accord de coopération entre Europol et Eurojust a été signé « *au nom de cette indispensable coopération et leur complémentarité fonctionnelle* ». Le contenu de cet accord s'inscrit dans une perspective de renforcement de l'efficacité des deux institutions, en matière de lutte contre le crime organisé international. Son article 6 par exemple dispose qu'Eurojust et Europol : « *peuvent participer ensemble à la création et au fonctionnement d'équipes communes d'enquête* ». Par la suite, d'autres accords de coopération, notamment concernant l'intensification d'échange d'informations et la coopération stratégique et opérationnelle, ont été signés entre les deux institutions en 2010, 2011 et 2014. Plus récemment, un autre accord sur le financement des équipes d'enquête commune a été signé en présence des directions des deux agences.

Difficultés de coopération entre les deux agences

Cependant la coopération entre les deux agences semble rencontrer des difficultés. Elles ont été illustrées tout d'abord par la mise en place du poste de Coordinateur de l'Union

européenne pour la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE. Créé en 2004, suite aux attentats de Madrid, ce nouveau poste est l'aveu de l'échec des actions de coordination précédemment menées par l'UE en la matière. C'est aussi l'illustration du climat de méfiance qui règne entre les agences de l'Union européenne.

Nommé en 2007 et succédant au Néerlandais Gijs de Vries, le nouveau Coordinateur de l'Union européenne, le Belge Gilles De Kerchove, a souligné cette difficulté d'interaction entre Europol et Eurojust. Lors d'un colloque qui s'est tenu à Toulouse les 17 et 18 juillet 2008, Il a évoqué les difficultés d'accès d'Eurojust aux fichiers d'Europol. En effet, l'agence judiciaire ne peut pas consulter ces fichiers sans l'accord de tous les Etats membres. Ainsi, Eurojust s'est vu refuser l'accès à certains de ces fichiers, notamment celui relatif au terrorisme islamiste extrémiste¹.

Puis, à l'occasion de son audition par le Sénat français le 31 janvier 2008, Gilles de Kerchove a insisté sur la nécessaire amélioration de la coordination entre Europol et Eurojust dans la mesure où ces dernières « *intervenaien dans le cadre, d'une même dynamique de répression de la criminalité organisée et du terrorisme* »².

Ce manque d'interaction entre les deux agences en matière de lutte contre le terrorisme peut être expliqué par l'existence d'un « *certain décalage dans la situation des deux agences face au terrorisme* ». En effet, c'est Europol qui est concerné en premier lieu par la lutte contre le terrorisme et qui joue le rôle plus important en la matière, comparée à Eurojust, dont « *les affaires de terrorisme, ne constituent qu'une faible part des dossiers enregistrés* » en son sein. En outre, la lutte contre le terrorisme au niveau de l'Union « *peut précéder* » ou même « *s'affranchir* » de la coopération judiciaire dans la mesure où le jugement des terroristes a lieu devant des juridictions nationales. En revanche, leur arrestation intervient souvent grâce à une coopération policière impliquant généralement Europol.

Les Etats membres sont également parfois à l'origine des difficultés de la coopération entre les deux agences, car la mise en place d'équipes communes d'enquête relatives à des affaires de crime organisé transnational et de terrorisme demeure conditionnée par l'accord des Etats concernés.

La difficile coopération entre Europol et d'Eurojust en matière de lutte contre le terrorisme, ne représentent pourtant qu'une partie des difficultés de la coopération pénale entre Etats membres de l'UE. De nombreuses autres difficultés empêchent l'émergence d'une coopération européenne efficace en la matière.

¹ Cf. Perez Sophie, Thibaud Thierry, *op. cit.*, p. 96.

² Cf. Audition du Coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, devant le Sénat français le 31 janvier 2008.

3. LA COOPÉRATION ENTRE ÉTATS MEMBRES ET SES LIMITES

Au sein de l'Union européenne, la coopération policière et judiciaire entre les Etats membres ne s'effectue pas préférentiellement via les agences européennes Europol et Eurojust. Elle a été d'abord et surtout bilatérale, avant de devenir de plus en plus multilatérale, ce qui a donné lieu à la mise en place de divers organismes de coordination sous l'égide de l'UE.

LA COOPÉRATION ENTRE LES CELLULES DE RENSEIGNEMENT FINANCIER DES ETATS MEMBRES

Le renseignement financier constitue l'un des éléments essentiels de la lutte contre le terrorisme et son financement. La mise à la disposition des services répressifs d'informations peut permettre de prévenir d'éventuels attentats en préparation ou de réagir en prenant des mesures après leur commission. Aussi, face à l'internationalisation du terrorisme et de son financement, la mise en place d'une coopération renforcée entre les Etats s'avère primordiale. Le partage des informations et des renseignements entre les Etats membres, constitue depuis plusieurs années l'une des priorités de l'UE. Il a toutefois été longtemps seulement limité à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

Dans le cadre européen de la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, il revient aux cellules de renseignement financier (CRF) des Etats membres de recueillir, analyser et diffuser le renseignement financier. Elles contribuent « *dans une large mesure, à repérer les opérations financières de réseaux terroristes, notamment par-delà les frontières* »¹. Elles échangent aussi des informations entre elles dans le cadre d'une coopération européenne ou internationale.

La lutte contre le blanchiment de l'argent du crime

Depuis le milieu des années 90, l'UE s'est intéressée à la question de renforcement de la coopération européenne en matière d'échange d'informations financières, pour mieux lutter contre la criminalité financière internationale, notamment le blanchiment d'argent.

En mars 1995, dans ses conclusions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent, le Conseil a mis en évidence la nécessité de renforcer la coopération entre les services chargés de la lutte contre ce phénomène. Cette position a été ensuite renforcée par l'adoption par la Commission d'un deuxième rapport relatif à la mise en œuvre de la première directive 91/308/CEE, adressé au Parlement et au Conseil. Dans ce rapport, la Commission recensait plusieurs obstacles, concernant l'échange et la communication d'informations entre certaines unités, ayant « *un statut juridique différent* ».

Pour le Conseil, il était donc indispensable que les Etats membres organisent et renforcent les CRF afin de permettre une meilleure circulation des informations entre elles. Dans cette perspective, le 17 octobre 2000, le Conseil a adopté la décision 2000/642/JAI relative aux modalités de coopération entre les CRF des Etats membres, concernant l'échange d'informations. Suite à cette décision du Conseil, des projets européens ambitieux pour renforcer la coopération entre les CRF des Etats membres ont vu le jour.

L'adoption par le Conseil de la décision 2000/642/JAI n'a pas inclus la lutte contre le financement du terrorisme dans son contenu. Si en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux cette décision du Conseil a donné aux CRF le droit et le pouvoir de demander ou de transférer des informations à une autre CRF, cela n'était pas le cas dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme au sein de l'UE. Les dispositions de la décision 2000/642/JAI n'étaient pas applicables en la matière. C'est donc par le moyen d'accords bilatéraux que les CRF procédaient à un transfert ou à une demande à leurs homologues étrangers, des renseignements relatifs à une transaction financière suspectée de liens avec des activités terroristes².

La Troisième directive communautaire 2005/60/CE du 26 octobre 2005, qui inclut la lutte contre le financement du terrorisme dans le dispositif européen de prévention contre l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, n'a pas non plus apporté de nouveautés en matière de coopération et d'échange d'informations entre les CRF concernant la lutte contre le financement du terrorisme. Elle s'est contentée à l'article 38, de donner à la Commission le soin de coordonner et de faciliter la coopération entre les CRF, sans qu'elle prévoie d'autres dispositions relatives à « l'orientation » de cette

¹ Voir la proposition de directive de la Commission modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE du 05 juillet.

² Cf. Catalan Nicolas, Cimamonti Sylvie, Perrier Jean-Baptiste, La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'UE, Presse Universitaires d'Aix-Marseille, France, 2014, pp. 98-99. 2016, COM(2016) 450 final, p. 27.

coopération. Ainsi la coopération européenne et le partage de renseignements entre les CRF restaient toujours régies par la décision du Conseil 2000/642/JAI du 17 octobre 2000 excluant la lutte contre le financement du terrorisme de son champ d'application. C'est pourquoi, à plusieurs reprises, l'UE a appelé à remédier à cette situation.

L'adoption en 2015 de la directive européenne (UE) 2015/849 (dite « Quatrième directive ») peut être considérée comme porteuse d'éléments nouveaux, en faveur d'un renforcement de la coopération entre les CRF, notamment en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

De la lutte anti-blanchiment à la lutte contre le financement du terrorisme

La montée en puissance du terrorisme international depuis 2001 et l'émergence de nouvelles modalités de son financement ont vite démontré les limites de la coopération entre les CRF au niveau européen. Aussi, plusieurs rapports, notamment ceux de la Commission ont insisté sur l'urgence de renforcer la lutte européenne contre le financement du terrorisme en prenant notamment des mesures afin de renforcer l'échange d'informations entre les CRF.

Afin d'assurer des échanges utiles de renseignements financiers au sein de l'UE, les instances de l'Union ont jugé indispensable de mettre en place des structures destinées à faciliter ces échanges. Plusieurs projets ont été conçus par l'UE, à l'image du projet SUSTRANS d'Europol¹, relatif à la détection des liens entre les transactions financières et l'activité terroriste.

Dans le domaine judiciaire, les équipes communes d'enquête qui regroupent des juges, des procureurs et la force publique ont été présentées par la Commission comme l'un des moyens pouvant encourager l'échange d'informations en matière de lutte contre le financement du terrorisme au sein de l'UE. A ses yeux, la coopération avec les procureurs en matière pénale accroîtrait les chances qu'ont les poursuites d'aboutir.

Mais le projet le plus ambitieux de l'UE en matière de partage de renseignements financiers reste le réseau FIU.net. Il s'agit à l'origine un projet destiné à lutter contre le blanchiment de capitaux, mais qui va être progressivement mobilisé à des fins de lutte contre le financement du terrorisme. L'objectif de ce réseau est de faire des CRF de l'UE des cellules interconnectées afin d'élargir l'échange des informations entre elles concernant des opérations financières douteuses et de raccourcir les délais de transmission de ces informations.

Pour atteindre cet objectif, l'UE a songé à informatiser ces échanges de renseignements financiers entre les CRF. Ce projet s'est concrétisé en 2002 avec la mise en place de FIU.Net, issu de la décision du Conseil 2000/642/JAI. Ce projet européen consiste « à créer un réseau sécurisé et décentralisé, d'échange des données opérationnelles entre les CRF des Etats membres de la Communauté »². Pour la Commission ce moyen informatisé « va jouer un rôle important dans le partage d'informations sur le financement du terrorisme ». Pour que ce système soit efficace, la Commission a précisé qu'il incombait aux Etats membres de veiller à ce que « ce réseau continue de disposer d'un financement adéquat et des ressources dont il a besoin »³. Depuis le 1er janvier 2014, c'est l'agence européenne Europol qui est chargée d'héberger le réseau FIU.net.

Cependant, si ce réseau représente en soit une bonne approche pour assurer la coopération entre les CRF de l'UE, la pratique est un peu décevante. Confrontés à la problématique de protection des données personnelles, les Etats membres sont souvent réticents à partager des informations sensibles via FIU.Net. Néanmoins, cette difficulté est « surmontable », dans la mesure où le droit interne des Etats membres prévoit des garanties en la matière, et attribue aux CRF la mission de veiller à la protection de ces données personnelles⁴.

Un autre projet européen dénommé « Plateforme des cellules de l'UE » a été mis en place en 2006 par la Commission. C'est un groupe informel qui regroupe l'ensemble des représentants des CRF des Etats membres dans le but de faciliter la coopération entre elles. Leurs représentants échangent avis et points de vue sur des questions relatives, au renforcement de la coopération entre CRF ou avec celles des pays tiers. Ils peuvent aussi procéder à réalisation d'une « analyse commune d'un cas transfrontalier » ou à l'analyse « des tendances et des factures utiles pour évaluer les risques de blanchiment de capitaux, et de financement du terrorisme au niveau national et supranational »⁵.

Pour la Commission, la mise en place de cette « Plateforme des cellules de l'UE » a pour objectif « de parvenir au final, à une harmonisation progressive de l'approche » des différentes CRF de l'UE. Cette plate-forme rend des rapports sur lesquels la Commission peut s'appuyer lorsqu'elle mène des travaux relatifs à l'amélioration de la coopération des CRF.

En 2012, la Commission européenne, à l'occasion de l'adoption de son rapport d'évaluation concernant l'application de la directive 2005/60/CE, a évoqué certaines des difficultés qui touchent directement les CRF des Etats membres. D'un côté, elle a mis l'accent sur la difficulté d'accès de ces CRF aux différentes informations, notamment

¹ Cf. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Prévenir et combattre le financement du terrorisme par des mesures visant à améliorer l'échange d'information, la transparence et la traçabilité des transactions financières, COM(2004) 700 final, du 20 octobre 2004, p. 6.

² <https://www.economie.gouv.fr/tracfin/travaux-au-sein-lunion-europeenne>.

³ Cf. COM(2004) 700 final, du 20 octobre 2004, pp. 5-6.

⁴ Cf. Catalen Nicolas, Cimamonti Sylvie, Perrier Jean-Baptiste, *op.cit.*, p. 97.

⁵ Voir le considérant numéro 55 de la directive du Parlement et du Conseil (UE) 2015/849 du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, JOUE L 141/73 du 5 juin 2015.

celles détenues par les professionnels assujettis. De l'autre, la Commission a relevé « *la disparité des pouvoirs dévolus aux CRF au niveau national* » qui peut avoir des répercussions négatives sur l'échange d'informations entre celles-ci¹. Dans ce rapport, la Commission a jugé nécessaire de procéder à la modification de la directive 2005/60/CE, afin de prendre en considération ces lacunes et d'intégrer dans une nouvelle directive européenne, les nouvelles recommandations du GAFI en la matière. Cela a abouti en 2015, à l'adoption par le Parlement et le Conseil de la quatrième directive européenne (UE) 2015/849.

Cette nouvelle directive inclut d'une manière explicite la lutte contre le financement du terrorisme comme sujet sur lequel les CRF nationales peuvent échanger des informations. Ainsi, elle contient plusieurs « règles détaillées », qui orientent la coopération européenne et marquent une nette amélioration en matière de coopération des CRF, au moins au niveau théorique. Ces règles confirment l'attachement de l'UE à la coopération entre les CRF, notamment en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

En effet, en tenant compte du souhait de la Commission, exprimé dans son rapport de 2012, le Parlement et le Conseil ont édicté, lors de l'adoption de la nouvelle directive (UE) 2015/849, de nouvelles bases juridiques qui intègrent la lutte contre le financement du terrorisme dans la procédure d'échange d'informations entre les CRF. L'article 53 de cette directive demande aux Etats membre de veiller « *à ce que les CRF échangent, spontanément ou sur demande toutes les informations susceptibles d'être pertinentes pour le traitement et l'analyse d'une information effectuée par une CRF en lien avec le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme* ». En vertu de cet article, les CRF des désormais peuvent échanger des renseignements financiers terroristes, sans avoir conclu un accord bilatéral de coopération au préalable. C'est une avancée significative en la matière.

Toutefois, en dépit du fait que la quatrième directive ait permis des avancées en faveur de la coopération entre les CRF de l'UE en matière de lutte contre le financement du terrorisme, la Commission a souligné la persistance des fragilités de cette coopération. Aussi, le 5 juillet 2016, elle a adopté une proposition qui vise la modification de la quatrième directive. En se basant sur plusieurs rapports rendus par différentes instances européennes et internationales², la Commission a insisté, dans sa proposition, sur la nécessité de résoudre

les difficultés persistantes de la coopération entre les CRF des Etats membres. En effet, celles-ci demeurent toujours confrontées à des restrictions en matière « *d'accès aux informations, détenues par les professionnels assujettis et d'échange de ces informations* », mais aussi à celles relatives « *à l'identité des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement* »³.

Aussi, la Commission a demandé qu'il puisse être autorisé aux CRF un accès libre et rapide aux informations surtout lorsqu'il s'agit d'opérations suspectées de financer le terrorisme. Pour elle, cet accès libre et rapide à l'information doit permettre la détection des opérations illicites « à un stade précoce ». A ses yeux, il était aussi indispensable de centraliser les informations relatives aux comptes bancaires et aux comptes de paiement d'une personne, car ce sont à l'origine « *des informations fragmentées* ». Cela peut se faire « *à travers la mise en place des mécanismes centralisés automatisés, tels qu'un registre ou un système d'extraction de données dans tous les Etats membres* ». A cet effet, une série de propositions ont été avancées par la Commission afin d'améliorer « *l'efficacité et l'efficience des CRF* »⁴. Elles n'ont pas trouvé d'application dans la pratique, en dépit de l'adoption de la quatrième directive anti-blanchiment en 2015.

Dans un rapport datant du 26 juin 2017 relatif à l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontalières, la Commission a souligné encore que la coopération entre les CRF demeure fragile et « *comporte toujours des vulnérabilités* ». Dans ce rapport, elle a une nouvelle fois réitéré sa demande de renforcement de la coopération, entre les CRF⁵.

L'adoption en 2018 de la directive européenne (UE) 2018/843 (dite « Cinquième directive »)⁶ modifiant la quatrième directive anti-blanchiment a été l'occasion pour l'Union européenne de rappeler les difficultés entravant le travail des CRF et leur coopération. Dans cette nouvelle directive, l'Union a encore souligné l'existence de différences existant concernant les compétences et pouvoirs des CRF selon les Etats membres. Pour résoudre ces difficultés, elle a lancé un nouvel appel invitant les Etats membres à améliorer davantage l'efficacité de leur CRF, notamment en précisant « *leurs compétences, la coopération entre elles et en mettant en place des mécanismes centralisés automatisés tels qu'un registre ou un système de recherche de données dans tous les Etats membres* »⁷.

¹ Voir le rapport de la Commission pour le Parlement et le Conseil concernant l'application de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, COM(2012) 168 final, du 11 avril 2012, p. 13.

² Autorité Bancaire Européenne (ABE), Banque Centrale Européenne (BCE), Banque des Règlements Internationaux (BRI) et GAFI.

³ Cf. Proposition de directive de la Commission modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier, au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE du 5 juillet 2016, COM(2016) 450 final, p. 10.

⁴ *Ibid.*, pp. 10, 11, 27 et 28.

⁵ Cf. Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil relatif à l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières, COM (2017) 340 final du 26 juin 2017, p. 12.

⁶ Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE, JOUE L 156 du 19/06/2018.

⁷ Voir les considérants 16, 17, 20 de la directive (UE) 2018/843.

Plus récemment, l'UE a procédé à l'abrogation de la décision 2000/642/JAI en adoptant la directive (UE) 2019/1153 qui prévoit une coopération entre les CRF et d'autres autorités, notamment en matière d'échange d'informations en lien avec les formes graves de crime, dont le financement du terrorisme¹.

LA COOPÉRATION PÉNALE AU SEIN DE L'UE

La coopération entre les Etats membres en matière pénale est rendue indispensable par l'internationalisation du terrorisme et de son financement. En effet, la constitution de l'infraction de financement du terrorisme peut concerner plusieurs Etats membres, d'où la nécessité d'une coopération accrue entre eux.

Depuis les années 50, l'UE tente de mettre en place une vraie coopération en matière pénale. Néanmoins celle-ci s'est souvent heurtée à des difficultés traduisant le manque de confiance entre les Etats membres et l'absence de cohérence dans les actions entreprises. Ce n'est qu'à partir du Conseil européen de Tampere (1999), dédié à la création d'un Espace de liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ), que le Conseil va réellement tenter de dépasser ces difficultés, en essayant « *de renforcer et d'affirmer le principe de confiance mutuelle et de mettre l'accent sur la nécessité de cohérence dans les actions entreprises* »².

La coopération internationale en matière pénale suppose la mise en place d'un ensemble de liens entre les autorités judiciaires et policières nationales par différents moyens : accords bilatéraux et multilatéraux, instruments et des institutions supranationales créées à cette fin, à l'image d'Eurojust, d'Europol, du mandat d'arrêt européen ou plus récemment, avec la mise en place de la décision d'enquête européenne. Les prémisses de cette coopération européenne en matière pénale remontent aux années 50, en réaction à la montée en puissance de la criminalité organisée. Parmi les premières conventions conclues en la matière, notons celle de 1957 - relative à l'extradition - ou celle de 1959 concernant l'entraide judiciaire en matière pénale. Par la suite, plusieurs sommets européens ont été consacrés à la coopération pénale et des traités ont été adoptés³. L'objectif en a été d'harmoniser les législations nationales, « *afin de dépasser les désaccords entre les Etats membres en matière pénale et mieux faire face à la criminalité organisée* »⁴.

Depuis sa création, l'Union européenne a fait de grands progrès dans le domaine de coopération judiciaire et policière entre Etats membres. En revanche, l'objectif d'une harmonisation et la mise en place d'une législation européenne unique en la matière reste à atteindre. Le plus souvent, les difficultés sont dues à la souveraineté nationale des Etats membres qui met en échec toute coopération européenne efficace dans un domaine aussi sensible que celui du droit pénal. A cette résistance, s'ajoutent d'autres difficultés pouvant freiner des demandes de coopération pénale au sein de l'Union.

Les difficultés de la coopération pénale au sein de l'Union européenne

Europol a pour mission d'encourager et appuyer la coordination des enquêtes menées par les autorités compétentes des Etats membres, « *y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants d'Europol à titre d'appui* ». Dans ses termes, le traité d'Amsterdam a souhaité voir cette agence européenne en mesure d'intervenir en amont, « *au stade de la préparation comme de la mise en œuvre d'enquêtes* ». En revanche, au niveau opérationnel, Europol ne peut pas intervenir seule, de manière indépendante et directe.

De même, la coopération européenne en matière pénale souffre d'un problème d'accès à l'information. Prenons l'exemple des informations détenues par Europol et Eurojust : elles « *ne sont accessibles qu'aux membres nationaux, à leurs assistants et au personnel autorisé d'Eurojust* ». Les fichiers d'informations d'Europol et d'Eurojust, « *ne sont pas conçus à des fins opérationnelles* », notamment afin de lutter contre le terrorisme.

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le Conseil, lors de sa réunion du 21 septembre 2001, a décidé de créer une unité spéciale de lutte contre le terrorisme, rattachée à l'agence Europol. Ainsi, le 15 novembre 2001, la Task Force Terrorism a été mise en place. Composée d'experts issus des milieux policiers ou du renseignement, cette Task Force est censée disposer d'un pouvoir opérationnel. Elle sera désactivée quelques temps plus tard, en raison de ses résultats insuffisants. Réactivée au lendemain des attentats de Madrid de 2004, la Task Force Terrorism souffre notamment de deux faiblesses. Le premier est « organique », car son effectif est composé de policiers qui ne sont pas baignés dans la culture du renseignement, alors qu'en matière de terrorisme la lutte se

¹ Voir les articles 7, 8, 9 de la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales ou enquêtes ou des poursuites en la matière et abrogeant la décision 2000/642/JAI du Conseil, JOUE L 186/122 du 11 juillet 2019.

² <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/155/la-cooperation-judiciaire-en-matiere-penale>.

³ Traité d'Amsterdam de 1997 et Traité de Lisbonne de 2009.

⁴ Cf. Zimmermann Robert, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale, quatrième édition*, Stampfli, Suisse, 2014, pp. 1 et 4.

fait et « *se gagne par le renseignement* ». Le second est de nature « *culturelle* », car les services de police « *attachés au contrôle de l'information qu'offre le cadre bilatéral* » habituellement, affichent souvent une réticence à la diffusion de l'information au sein des structures aussi importantes qu'Europol¹.

La coopération policière et judiciaire en matière pénale peut aussi être freinée, par de nombreux autres obstacles.

- Des systèmes et des cultures judiciaires différents : outre la réticence des services de police à diffuser des informations dans un cadre multilatéral, les différences des systèmes et des cultures judiciaires des Etats membres peuvent avoir aussi un effet négatif sur la coopération. En raison de l'absence d'un code pénal et de procédures pénales européens, les juges sont contraints d'appliquer les règles procédurales nationales, ce qui engendre d'immenses difficultés au niveau de certaines procédures, comme « *la conduite des preuves, notamment les écoutes téléphoniques, sonorisation d'un local, les perquisitions* ». Par ailleurs, dans certains systèmes judiciaires, les juges ont l'habitude de prendre des initiatives, contrairement à d'autres dans lesquels leur action est « *extrêmement encadrée* ». Dans certains Etats, les juges recourent à la négociation avec le criminel et se contentent de l'aveu de ce dernier. Dans d'autres Etats, les juges sont toujours en recherche « *d'une vérité absolue* » avec des preuves matérielles indubitables².

- Le manque de moyens matériels dédiés à la coopération peut aussi être à l'origine de difficultés en la matière. Au sein de l'UE, ce problème peut freiner la coopération entre les Etats membres en rendant par exemple, le déplacement des magistrats à l'étranger plus compliqué. Il peut aussi pousser certains Etats à s'éloigner de la coopération internationale et donner la priorité au traitement des dossiers internes, faute de moyens. Ce problème peut s'aggraver avec l'augmentation des demandes de coopération³.

- La coopération policière et judiciaire peut être aussi bloquée volontairement par un Etat membre. Si les textes européens ont donné à Eurojust et Europol la possibilité de constituer des équipes communes d'enquête dans le cadre de la lutte contre les différentes formes de criminalité organisée, cela reste dépendant de la volonté des Etats membres. Ces deux organismes européens de coopération ne peuvent ni recommander la création d'une équipe commune d'enquête, ni y participer sans l'aval et l'accord des autorités compétentes des Etats membres concernés.

Les résistances des Etats membres à la coopération pénale

Bien que des progrès aient été réalisés par l'Union en matière de coopération pénale, des difficultés et obstacles empêchent encore son bon fonctionnement et son efficacité. En particulier, des dispositions du Traité de Maastricht, de

la Convention d'Application de l'Accord de Schengen (CAAS), et plus récemment du Traité de Lisbonne, sont à l'origine de blocages de la coopération. Elles permettent aux Etats membres de s'opposer à tout transfert d'une partie de leur souveraineté à l'Union européenne, notamment dans les domaines touchant à leur droit pénal, à leur sécurité et au maintien de l'ordre public.

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la règle de l'unanimité qui était requise dans la prise de décisions au sein de l'Union concernant le domaine « - Justice et Affaires intérieures » (JAI, ex-troisième pilier). Un droit de veto accordé aux Etats membres leur permettait de mettre fin à des « *négociations très longues* » et conduisait « *souvent à l'adoption des textes décevant, car fruits de plus petit dénominateur commun* ». En général, cette règle d'unanimité a souvent eu pour conséquence « *le ralentissement de l'élaboration et de l'adoption des actes et l'appauvrissement des textes* ».

Cette volonté de respecter la souveraineté nationale figure toujours dans le droit européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et la suppression de la règle de l'unanimité. L'article 72 du TFUE reconnaît la compétence exclusive des Etats membres en matière de maintien de l'ordre public et de sécurité intérieure. Il dispose que « *le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ». En sus de cet article 72, d'autres difficultés empêchent de rendre la coopération européenne en matière pénale plus efficace. En effet, les Etats membres ont imposé un cadre à cette coopération : exigence d'un ensemble de conditions de coopération et limitation de cette dernière à quelques domaines précis.

Ainsi, malgré le fait que les Etats membres aient procédé dans le Traité de Lisbonne à la suppression de la règle de l'unanimité en matière de coopération pénale, celle-ci est toujours handicapée par le fait qu'elle apparaît trop ciblée, prévoyant des règles minimales qui ne concernent que certains crimes particulièrement graves, prévus aux articles 82 paragraphes 2 et 83 du TFUE, à l'image du terrorisme. En dehors de ces domaines, les Etats membres conservent leur compétence nationale sur le reste des affaires de criminalité.

Cette résistance étatique à une coopération pénale européenne s'explique aussi par la méfiance entre Etats membres, notamment lorsqu'il est question de protéger les droits fondamentaux. En effet, certains Etats font du non-respect des droits et libertés fondamentales l'un des motifs au titre duquel l'Etat d'exécution peut refuser de donner suite à une demande étrangère de coopération. Cette méfiance peut s'expliquer, dans une Union européenne élargie, par les réserves à l'égard des pratiques des jeunes démocraties d'Europe de l'Est en pleine construction.

¹ Cf. Blanc Didier, « Les agences européennes Europol et Eurojust et la lutte contre le terrorisme », in *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, sous la direction d'Emanuelle Saulnier-Cassia, Lextenso, pp. 122-123.

² Cf. Aubert Bernadette, Desessard Laurent, Massé Michel, « L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe », Rapport de recherche sous la direction de Michel Massé, EPRED/Université de Poitiers, juin 2002, p. 20.

³ *Ibid.*, pp. 18-19.

4. LE CONTRÔLE JURIDIQUE DES INSTANCES EUROPÉENNES

Qu'il s'agisse d'une action directe, via les agences Europol et Eurojust, ou d'une action indirecte, via les États membres, la lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne doit répondre aux exigences de l'État de droit, dont le juge européen est le garant.

La lutte contre le terrorisme et son financement a ainsi fait des juges des juridictions de l'Union des acteurs qui veillent à la rationalisation des mesures antiterroristes adoptées par les instances de l'UE. Une fonction qui peut restreindre et conditionner les actions des services répressifs en matière de lutte contre le terrorisme, mais qui reste indispensable à la consécration de l'État de droit. Elle est un élément fondamental pour garantir une lutte européenne légitime contre le terrorisme et son financement.

Les instances de l'Union européenne interviennent ainsi dans deux domaines :

- le contrôle de la légalité des actes antiterroristes de l'Union européenne par la CJUE,
- l'encadrement par la CEDH des méthodes particulières d'enquête.

Les juges européens et la lutte contre le financement du terrorisme

Si la législation relative à la lutte contre le terrorisme et son financement a été renforcée ces dernières décennies, cela n'est pas le cas pour les libertés et les droits fondamentaux. En règle générale, le renforcement des règles et des mesures de sécurité conduit d'une manière quasi systématique à une restriction de certaines libertés et des droits fondamentaux des citoyens. Dans certaines situations, les mesures antiterroristes peuvent devenir liberticides.

Au niveau européen, les juges de la CEDH et de la CJUE, ont souvent cherché à pondérer les mesures et le cadre juridique de l'UE relatifs à la lutte contre le terrorisme et son financement. C'est dans cette perspective que le juge européen, depuis plusieurs années, a cherché à concilier la sécurité et la protection des libertés et droits fondamentaux. Cette exigence a été rappelée à plusieurs reprises dans les différents arrêts que ces juridictions ont rendus en lien avec la lutte contre le terrorisme.

Le 6 septembre 1978, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu l'arrêt célèbre « *Klass et autres contre Allemagne* ». Au paragraphe 49 de cet arrêt, la CEDH a précisé que « *consciente de danger (...) de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre (...) les États ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée inappropriée* »¹. Quelques années plus tard, la même juridiction a réaffirmé le contenu de cet arrêt. Au paragraphe 48 de l'arrêt « *Brogan et autres contre Royaume-Uni* » du 29 novembre 1988, la CEDH a affirmé que : « *devant l'extension du terrorisme dans la société civile moderne, la Cour a déjà reconnu la nécessité, inhérente au système de la convention, d'un juste équilibre entre la défense des institutions de la démocratie dans l'intérêt commun et la sauvegarde des droits individuels* »².

L'exigence de la conciliation entre mesures de lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme va aussi être consacrée et rappelée dans les documents politiques des institutions européennes. Cela a été le cas lors de l'adoption de la Stratégie de lutte contre le terrorisme de 2005, où le Conseil a veillé à rappeler la nécessité de respecter les droits fondamentaux. Ce document a réaffirmé la détermination de l'UE à « *lutter contre le terrorisme à l'échelle mondiale, tout en respectant les droits de l'Homme et rendre l'Europe plus sûre, pour permettre ainsi à ses citoyens de vivre dans un climat de liberté, sécurité et de justice* ». Dans les traités européens, même s'il n'existait pas auparavant des dispositions relatives à la protection des droits fondamentaux, la jurisprudence de la CJUE, a « *érigé les droits fondamentaux en principes généraux du droit communautaire* », qui y sont insérés progressivement, à l'image du Traité de Maastricht qui a repris cette jurisprudence, en qualifiant aussi de « *principes généraux du droit communautaire* », ces droits fondamentaux. Cette exigence de protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme trouve son origine dans la Charte des droits fondamentaux adoptée le 7 décembre 2000³.

Cette jurisprudence et ces instruments communautaires démontrent la place importante et le degré de l'attachement de l'UE aux libertés fondamentales, aux droits de l'Homme et à l'État de droit comme le prévoit le préambule du TUE. Cette thématique revient souvent dans les arrêts des juridictions de l'UE, notamment en matière de lutte contre le terrorisme et fait des juges de la CEDH et de la CJUE des acteurs qui accompagnent la lutte européenne contre le terrorisme, en essayant de la rendre plus juste et plus protectrice des droits fondamentaux.

¹ Arrêt « *Klass et autres c. Allemagne* », CEDH, 6 septembre 1978.

² Arrêt « *Brogan et autres contre Royaume-Uni* », CEDH, 29 novembre 1988.

³ Cette Charte est désormais contraignante avec l'entrée en vigueur de Traité de Lisbonne, conformément à l'article 6 paragraphe 1 du TUE. Cf. article 6 paragraphe.

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES ACTES ANTITERRORISTES DE L'UNION EUROPÉENNE PAR LA CJUE

Si le premier objectif des listes antiterroristes est celui de lutter contre les attentats et leur financement, l'acte d'inscription de personnes sur celles-ci peut conduire à la violation de leurs libertés et droits fondamentaux. Des arrêts célèbres ont été rendus par les juridictions européennes suite à des recours pour violation des droits fondamentaux, formulés contre des actes du Conseil prévoyant l'inscription de personnes sur une liste antiterroriste.

Ces arrêts ont soulevé la question de l'articulation du droit international avec celui de l'UE et ont démontré les réticences des juges du Tribunal de première instance des communautés européennes (TPICE), concernant la possibilité de contrôler la légalité de certains actes communautaires, prévoyant l'inscription de personnes sur une liste antiterroriste. Contrairement à la position du TPICE, la CJUE a décidé la soumission de tous les actes d'inscription au contrôle du juge européen.

Le contrôle de la légalité des actes d'inscription dans une liste antiterroriste

Si d'une manière générale, le contrôle de légalité des actes juridiques de l'UE, ainsi que la garantie des droits fondamentaux des personnes, sont l'une des missions principales des juridictions européennes, cela n'a pas empêché les juges du TPICE, dans certaines situations, de remettre en cause ce rôle, notamment lorsqu'était concernée la désignation de personnes dans une liste terroriste. Dans le passé, ces juges ont rejeté certains recours formulés contre des actes communautaires d'inscription sur une liste noire, accusés par les requérants de violation de leurs droits fondamentaux. En revanche, ce même tribunal a reconnu sa compétence en matière de contrôle et d'appréciation de la légalité des actes européens d'inscription. Cette différence dans les positions des juges du TPICE a conduit cette instance à rendre des décisions différentes selon les cas.

Les mesures restrictives adoptées au niveau de l'UE contre des personnes ou entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et son financement peuvent trouver leur origine dans l'application des actes du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), ou bien de ceux qui sont propres à l'UE. C'est sur cette base de l'origine des sanctions que le TPICE a effectué un *distinguo* lorsqu'il était amené à se prononcer sur l'étendue de son pouvoir de contrôle de la légalité des actes communautaires relatifs à la désignation de personnes dans une liste noire en vue de geler leurs fonds et avoirs¹.

C'est en application de la résolution 1373 (2001) adoptée par le CSNU que le Conseil de l'UE a procédé après les attentats du 11 septembre 2001, à la désignation des personnes et entités faisant l'objet de mesures restrictives, en adoptant le règlement (CE) 2580/2001 mettant en œuvre la position commune 2001/931/PESC. Une année plus tard, et en application de la résolution du CSNU 1333, le Conseil de l'UE a inscrit des personnes sur une autre liste noire, mise en œuvre au sein de l'Union, avec l'adoption de la décision 2002/402/PESC et de son règlement (CE) 881/2002.

Concernant les contentieux relatifs au contrôle de légalité des actes communautaires d'inscription sur une liste portés devant les juridictions européennes, les questions posées pour déterminer l'étendue du pouvoir des juges sont de savoir quelle décision sera contrôlée par le juge européen et s'il s'agit de l'acte européen de désignation ou bien de celui du CSNU qui est à l'origine de la désignation.

L'Organisation des Moudjahidines du peuple d'Iran (OMPI) a engagé un recours en annulation devant le TPICE, contre le règlement (CE) 2580/2001 qui l'a incluse dans la liste noire des personnes et entités terroristes, adoptée en application de la position commune 2001/931/PESC. Suite à ce recours, les juges du TPICE se sont retrouvés devant un dilemme, consistant d'une part, à « *écarter l'application des résolutions de l'ONU pour des motifs relatifs aux droits fondamentaux de la personne* », au risque de voir l'efficacité de ces résolutions compromise ; et d'autre part, celui d'avaliser le contenu des résolutions du CSNU, au risque « *d'affaiblir la protection des droits de l'homme* ». Dans sa décision du 12 décembre 2006, le TPICE a reconnu sa compétence dans la garantie des libertés et les droits fondamentaux au sein de la Communauté en déclarant que : « *la garantie de droit de la défense est, en principe, pleinement applicable dans le contexte de l'adoption d'une décision de gel des fonds au titre du règlement n° 2580/2002* ». Les juges du TPICE n'ont pas hésité à protéger les droits de l'OMPI lors de la mise en œuvre des résolutions onusiennes, en appliquant « *les standards européens de protection des droits fondamentaux* »².

Pour motiver sa décision, le TPICE a rappelé que le CSNU, dans sa résolution 1373 (2001), a laissé aux Etats le soin de nommer les personnes dont les fonds et avoirs seront gelés. Par conséquent, c'est à la Communauté qu'incombe l'obligation de désigner ces personnes au niveau européen. Cette compétence exclusive exercée par le Conseil implique, d'une part, « *une appréciation discrétionnaire de la communauté* » et de l'autre, une obligation de cette institution de veiller au respect des droits fondamentaux « *tel que garantie dans l'ordre juridique communautaire* ». En conclusion, le TPICE dans cet arrêt a déclaré sa compétence en faveur d'un contrôle de « *la légalité interne du règlement communautaire des droits fondamentaux invoqués* », notamment le droit à une défense qui est une garantie à respecter. Ainsi, le TPICE a souligné le droit de chaque

¹ Cf. Martin Jean-Christophe, *op. cit.*, p. 110-111.

² Cf. Leonid Mini c. Conseil c. Commission, T 362/04 [2007] E.C.R II-46.

personne ou entité inscrite par le Conseil sur la liste noire, de contester le règlement 2580/2001. Le Contenu de cette décision du TPICE dans l'affaire de l'OMPI a été réaffirmée par le même tribunal dans d'autres affaires : *José Maria Sison*¹, *Stichting Al-Aqsa*², *Öcalan*³ et *Kongra-Gel*⁴.

Si, dans l'affaire de l'OMPI, le TPICE a accordé une indépendance au système juridictionnel communautaire en reconnaissant sa compétence d'appréciation de la légalité des actes communautaires de mise en œuvre des résolutions de l'ONU, cela n'a pas été le cas dans sa décision de 2005, rendue dans l'affaire Kadi (cf. infra). En l'espèce, les juges du TPICE ont reconnu la validité des mesures restrictives adoptées par la Communauté dans le cadre de la mise en œuvre d'une résolution du CSNU visant à sanctionner financièrement des personnes suspectées de liens avec les Taliban, Al-Qaïda, Oussama Ben Laden et tout individu ou entité leur étant associé. Le TPICE dans cette affaire a décliné tout pouvoir de contrôle de légalité des actes communautaires prévoyant la mise en œuvre des résolutions du CSNU, contenant des mesures restrictives dirigées contre des personnes désignées par le Conseil de sécurité de l'ONU.

A l'occasion de la décision rendu dans l'affaire Yussuf et Al-Barakaat et Yassin Abdullah Kadi, le TPICE a « rejeté la demande d'annulation des règlements communautaires litigieux », mettant en œuvre les sanctions internationales prévues par les résolutions 1390 (2002) du CSNU. C'est après avoir fait un rappel des dispositions de l'article 2 du règlement (CE) 881/2002 que le TPICE a déclaré son incompetence pour le contrôle de ce règlement communautaire (CE) 881/2002. Le tribunal a déclaré que le recours des requérants « est rejeté en tant qu'il est dirigé contre le règlement (CE) 881/2002 du 27 mai 2002, instituant certaines mesures liées à Oussama Ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban et abrogent le règlement n° 467/2001 ».

Cette décision est le résultat d'un raisonnement qui a pris en considération plusieurs éléments, tenant à rappeler les liens entre la Communauté européenne et la Communauté internationale, notamment le respect des obligations internationales issues de la Charte des Nation Unies, qui en vertu de son article 103, prime sur le droit communautaire. Ainsi, pour affirmer ce lien entre ces deux communautés, les juges ont aussi tenu à rappeler qu'en vertu de l'article 25 de la même Charte, les décisions contenues dans les résolutions onusiennes priment sur le droit interne des Etats.

Pour le TPICE, la liste noire contenant les noms de personnes désignées fait partie de l'activité du CSNU et le règlement (CE) 881/2002 ne fait que mettre en œuvre le contenu de la résolution 1333 (2000) dans le cadre « d'une compétence liée ». Par conséquent, les institutions européennes, notamment le Conseil, ne disposent d'aucune marge d'appréciation autonome concernant la procédure de désignation. « Elles ne peuvent ni modifier les résolutions, ni mettre en place un mécanisme susceptible de donner lieu à une telle modification ». Ainsi, l'illégalité invoquée par les requérants dans leur recours « trouve sa source non pas dans le règlement attaqué, mais dans la résolution du CSNU. Contrôler l'illégalité du règlement du Conseil, redeviendrait alors à contrôler de façon incidente, la légalité des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies ». Or les résolutions du CSNU « échappent au contrôle juridictionnel du tribunal », qui ne peut pas remettre en cause leur légalité au regard du droit communautaire⁵.

Outre ces raisons juridiques évoquées par le TPICE, ce dernier a aussi invoqué des motifs d'ordre politiques pour justifier son incompetence. Pour les juges de ce tribunal, le Conseil de sécurité des Nations Unies serait « le mieux placé » dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme pour « prendre des mesures adéquates et la communauté devait donc respecter son autorité ». De plus, la violation des droits fondamentaux des requérants n'est un élément « pas suffisamment grave pour l'emporter sur l'intérêt général », qui est celui « du maintien de la paix et sécurité internationales, face à une menace clairement identifiée par le Conseil des Nations unies »⁶.

Le TPICE va récidiver en 2007 dans l'affaire Mini, en adoptant la même position que dans l'affaire Kadi. En l'espèce, le tribunal a affirmé pour une énième fois, la primauté et l'immunité des décisions du CSNU.

Le contrôle par la CJUE de la légalité des actes du Conseil de sécurité des Nation unies

Suite au recours en annulation introduit par Abdullah Kadi et la banque Al-Barakaat contre la décision du TPICE de 2005 et le règlement (CE) 881/2002, prévoyant l'inscription de ces requérants sur une liste antiterroriste, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu son arrêt célèbre du 3 septembre 2008, annulant partiellement l'acte communautaire litigieux et la décision du TPICE. Ainsi, la Cour a affirmé la primauté des droits de l'homme sur toute considération et fait du respect de ces droits l'une des conditions de validité des

¹ Cf. TPICE, *José Maria Sison c. Conseil et Commission* T-43/03 [2007], E.C.R II-73.

² Cf. TPICE, *Stichting Al-Aqsa c. Conseil* T-327/03 [2007] E.C.R II-73.

³ Cf. TPICE, *Osman Öcalan c. Conseil* T-229/02 [2008] E.C.R II-45.

⁴ Cf. TPICE, *Kongra-Gel e.a c. Conseil* T-327/04 [2008] E.C.R I-8361. Voir aussi *Voir Leonid Mini c. Conseil c. Commission*, T 362/04 [2007] E.C.R II-46.

⁵ Cf. Martin Jean-Christophe, *op. cit.*, p. 115.

⁶ Cf. Le Cottier Diane, « L'exception communautaire en matière de protection des droits fondamentaux : quelle hiérarchie entre le droit international et le droit communautaire ? » (<https://blogs.parisnanterre.fr/content/1%E2%80%99exception-communautaire-en-mati%C3%A8re-de-protection-des-droits-fondamentaux-quelle-hi%C3%A9archie>)

actes communautaires. Elle a considéré que tout acte communautaire violant les droits fondamentaux était un acte illégal. A travers sa décision, la CJCE a consacré l'indépendance de l'ordre juridique communautaire et a rappelé au TPICE, que le juge communautaire « *n'est pas un juge international* ». Cette décision de la CJCE a réaffirmé que la Communauté européenne est la communauté des droits de l'homme et que le rôle des juges est de veiller à leur respect.

Si dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le crime il est admis que la coopération internationale en matière pénale est un élément essentiel, elle ne doit pas l'être à n'importe quel prix. Il est indispensable qu'elle s'exerce dans le respect des libertés et des droits fondamentaux. Cette condition est essentielle pour l'Union européenne notamment pour la légalité de ses actes juridiques. Elle a été érigée en principe fondamental par la CJCE dans son arrêt de 1986 « les Verts »¹, en affirmant « *que la communauté est une communauté de droit, ni ses Etats membres, ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes, à la charte constitutionnelle de base qui est le traité (CE)* ».

C'est sur la base de cet ancien principe fondamental que la CJCE a pu juger sans effet les obligations internationales de la Communauté, résultantes d'un accord international portant atteinte « *aux principes constitutionnels du traité CE* ». Par conséquent, tous les actes communautaires doivent répondre à l'obligation de respect des droits fondamentaux, qui est l'une des conditions de leur légalité.

Même si la CJUE ne reconnaît pas au juge communautaire la compétence de contrôler des résolutions du CSNU, cela ne l'a pas empêché de soumettre à un contrôle de légalité les actes communautaires transposant dans l'ordre juridique communautaire les résolutions de ce Conseil. Un contrôle qui selon la Cour est indispensable « *puisque'il est l'expression dans une communauté de droit, de garantie constitutionnelle découlant du traité en tant que système juridique autonome, à laquelle un accord ne porter atteinte* ». Pour la CJUE, les obligations internationales ne peuvent pas constituer un motif ou une raison de porter atteinte aux principes constitutionnels de la Communauté européenne. L'obligation de respect des droits fondamentaux comme élément de « *la Charte constitutionnelle* » de la communauté européenne, « *empêche la transposition pure et simple des décisions du CSNU dans l'ordre juridique de l'Union* ». « *Un ordre juridique qui ne confère pas une valeur supraconstitutionnelle, aux mesures nécessaires pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité* »². La décision de la CJUE de septembre 2008 rendue dans l'affaire Kadi a fait de cette affaire l'une des plus célèbres dans l'ordre juridique européen et international.

L'ENCADREMENT PAR LA CEDH DES MÉTHODES PARTICULIÈRES D'ENQUÊTE

C'est suite à la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres du 20 avril 2005 - relative « *aux techniques spéciales d'enquête en relation avec les infractions graves y compris le terrorisme* », et à la Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme - qu'ont été évoquées les méthodes particulières d'enquête. Celles-ci sont définies comme des « *techniques appliquées par les autorités compétentes dans le cadre d'enquête pénale, cherchant à dépister ou à enquêter sur des infractions graves et des suspects, avec pour objectif de recueillir des informations de telle sorte que les personnes visées, ne soient alertées* » par des méthodes « *telles que l'observation, l'interception des télécommunications, l'accès à des systèmes informatiques et les ordonnances de production de documents déterminés* » auxquelles les autorités compétentes peuvent avoir recours dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le 5 juillet 2017, une nouvelle recommandation a remplacé celle de 2005, après avoir été adoptée par le même Comité. Elle a repris quasiment la même définition relative aux techniques spéciales d'enquête.

Néanmoins, le recours par les autorités judiciaires ou policières à ces techniques d'enquête qualifiées de « *particulières* » ou « *spéciales* », peut interférer avec le respect des droits et libertés fondamentaux sur lesquels l'Union européenne est fondée. La violation de la vie privée des personnes qui font l'objet de ces méthodes particulières d'enquête semble le droit le plus exposé à ce risque. La CEDH a tenté à plusieurs reprises de l'encadrer et de la protéger davantage des violations pouvant résulter des écoutes téléphoniques et de l'interception des communications. De même, le droit à un procès équitable, consacré à l'article 6 de la même convention, peut être aussi violé et compromis par le recours, par les autorités, à des agents d'infiltration, pour des raisons d'enquête.

Les écoutes téléphoniques, l'interception de courriers et communications au regard de l'article 8 de la CEDH

Dans sa jurisprudence rendue dans des affaires en lien avec l'activité terroriste, la CEDH a toujours rappelé aux Etats membres, la primauté des droits de l'homme sur la lutte contre le terrorisme. Un principe qui est valable y compris lors des enquêtes sur des affaires terroristes à l'occasion desquelles les autorités peuvent utiliser plusieurs méthodes d'enquête particulières. Ces méthodes dont le secret constitue l'élément commun restent légales à condition

¹ Arrêt « Les Verts », CJCE, 23 avril 1986.

² Cf. Martin Jean-Christophe, *op.cit.*, pp. 117-118.

qu'elles n'entraînent pas une atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux. C'est aux Etats membres de veiller à leur respect et au maintien d'un équilibre entre la sécurité et le respect des droits de l'homme, consacrés dans la Convention européenne des droits de l'homme et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Parmi les premiers arrêts rendus par la CEDH traitant de la question de l'utilisation par les Etats membres de techniques particulières d'enquête dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il convient de citer l'arrêt *Klass* et autres contre l'Allemagne, rendu le 6 septembre 1978. Dans cette affaire, les requérants ont dénoncé la législation allemande autorisant l'interception de communications et des correspondances, sans qu'ils en aient été avisés a posteriori. Pour des raisons d'intérêt général liées à la sécurité et à la lutte contre différentes menaces, notamment celle du terrorisme et de l'espionnage, la Cour a jugé dans cette affaire, que l'ingérence dans la vie des personnes était nécessaire. Par conséquent, la législation allemande ne viole pas les dispositions de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. En l'espèce, les juges de Strasbourg ont précisé que les écoutes téléphoniques pouvant être qualifiées d'atteinte à la vie privée et du domicile, doivent répondre aux règles de droit en vigueur, « *et s'appuyer sur une base légale avec toutes les qualités que cela suppose : clarté, prévisibilité, accessibilité (et) poursuivre un but légitime et être nécessaire à une société démocratique* »¹. S'il est facile pour les Etats membres de prouver la légitimité de recourir à ces méthodes, il est difficile de démontrer la proportionnalité de leur emploi².

Concernant l'interception des communications satellitaires, qui est une autre méthode particulière d'enquête, la CEDH, afin de protéger les citoyens contre toute violation de leur droit au respect de leur vie privée, a posé quelques conditions dans sa décision d'irrecevabilité du 29 juin 2006, rendue dans l'affaire qui a opposé *Weber et Saravia* contre l'Allemagne. Elle a ainsi rappelé la nécessité de limiter le pouvoir d'appréciation de l'exécutif ou du juge, lorsqu'ils décident de recourir à ces méthodes et a exigé, une certaine « *netteté suffisante, afin de fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire* ».

Dans son arrêt *Waber*, la CEDH a cité quelques garanties « minimales » qui doivent accompagner toute décision de surveillance secrète, notamment la nécessité de préciser « *la nature des infractions susceptibles de donner lieu à un mandat d'interception, la définition de la catégorie des personnes susceptibles de mise en écoute, la fixation d'une limite à la durée de l'exécution de la mesure, la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation, la conservation des données*

recueillies, les précautions à prendre pour la communication des données à d'autres parties, et les circonstances dans lesquelles peut ou doit s'opérer l'efficacité ou la destruction des enregistrements ». Cette position de la cour de Strasbourg concernant la protection des citoyens dans le cadre des méthodes particulières d'enquête, est justifiée par le fait que celles-ci sont secrètes et échappent au contrôle du public et des intéressés. Cependant, pour la CEDH, les mesures de surveillance secrètes dès lors qu'elles sont validées, ne constituent pas une violation de l'article 8 CEDH³.

L'infiltration et la violation du droit à un procès équitable

Dans des affaires criminelles ou celles en lien avec le terrorisme, les autorités compétentes, pour les besoins d'enquête peuvent recourir dans certaines situations à un agent d'infiltration qui opère dans une discrétion absolue. Néanmoins, cette méthode particulière d'enquête peut se heurter aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme, notamment à son article 6 prévoyant la garantie d'un procès équitable.

Sur la question des agents d'infiltration et le respect des droits fondamentaux, la CEDH a adopté une position claire, qui répond au principe de l'Etat de droit. Les juges de la Cour de Strasbourg n'ont pas nié l'utilité et l'efficacité du recours par les Etats aux agents infiltrés pour lutter contre les différentes formes de criminalité. Mais ils affirment que dans le cas du recours à un agent d'infiltration, ce dernier ne doit pas provoquer une infraction dont il peut résulter une violation du droit à un procès équitable. Dans le cadre de la lutte contre les stupéfiants, la CEDH a rendu l'arrêt *Teixeira de Castro* contre Portugal du 9 juin 1998. Dans cette affaire, les requérants se plaignaient de la violation de leur droit à un procès équitable du fait du rôle joué par deux agents d'infiltration ayant conduit à la provocation de l'infraction. Dans cet arrêt, la CEDH a été ferme sur la question du recours à l'agent d'infiltration et du respect des droits de l'homme. La Cour a exigé que l'infiltration de l'agent policier soit « *circonscrite et entourée de garanties, même lorsqu'elle met en cause la répression du trafic de stupéfiants* ». Elle a ajouté que : « *les exigences générales d'équité consacrées à l'article 6, s'appliquent aux procédures concernant tous les types d'infraction criminelle, de la plus simple à la plus complexe. L'intérêt public ne saurait justifier l'utilisation d'éléments recueillis à la suite de provocation policière* »⁴.

Si la CEDH interdit aux agents d'infiltration de provoquer une infraction, il reste très difficile pour les juges de savoir ce qui relève du « comportement normal ou anormal »

¹ Cf. arrêt *Klass et autres contre l'Allemagne*, CEDH, 6 septembre 1978 (https://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/AFFAIRE_KLASS_ET_AUTRES_c._ALLEMAGNE.pdf).

² Cf. Tigroudja Hélène, « La lutte contre le financement du terrorisme et les exigences européennes en matière de protection des droits de l'Homme », in *La lutte contre le financement du terrorisme : perspectives transatlantiques*, sous la direction de Jean-Marc Sorel, Cahiers internationaux n°21, Pedone, 2009, pp. 186 et 188.

³ *Ibid.*

⁴ Voir arrêt, *Teixeira de Castro c. Portugal*, CEDH, 9 juin 1998, p. 11, paragraphe 36.

de l'agent policier infiltré dans le cadre de la mission qui lui a été confiée. Pour remédier à cette difficulté, la CEDH, lors d'un arrêt de la grande chambre du 5 février 2008 rendu dans l'affaire, *Ramanauskas contre Lituanie*, a défini ce qui représente « *une provocation policière* » : la Cour a précisé qu'il y a provocation policière, lorsque le rôle de l'agent infiltré ne s'est pas arrêté à un rôle d'examen « passif » du délit, mais est allé jusqu'à l'exercice d'une influence sur la personne ciblée, la poussant à commettre une infraction qu'elle n'aurait pas commis sans cette influence. Ainsi, dans cet arrêt, la Cour a précisé que la « provocation » d'une infraction peut être invoquée comme élément de défense pendant le procès.

Toujours dans le cadre de la garantie d'un procès pénal équitable, se pose la question d'accès des prévenus aux informations recueillies pendant l'enquête et qui constituent les éléments du dossier pénal, protégés naturellement par le secret. Mais ce secret peut porter atteinte au caractère contradictoire d'un procès et à l'égalité des armes entre l'accusation et la défense. Dans ce sens, dans le but de garantir un procès équitable, la CEDH a toujours mis en avant ce « *principe d'égalité des armes* ». Elle l'a rappelé dans son arrêt *Öcalan contre Turquie* du 12 mai 2005¹.

Dans un son arrêt du 22 juillet 2003, concernant l'affaire *Edward Lewis contre Royaume-Uni*, la CEDH a appelé à concilier la protection des données confidentielles et la garantie d'un procès équitable. « *Tout procès pénal, y compris ses aspects procéduraux, doit revêtir un caractère contradictoire et garanti l'égalité des armes entre l'accusation et la défense(...). Le droit à un procès contradictoire implique, pour l'accusation comme pour la défense, la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produite par l'autre partie* ». En revanche, la Cour reconnaît que le droit à un procès équitable n'est pas un droit absolu : « *dans certains cas, il peut être nécessaire de dissimuler certaines preuves à la défense, de façon à préserver les droits fondamentaux d'un autre individu, ou à sauvegarder un intérêt public important* ».

Ainsi, la CEDH reste sensible à la question des méthodes particulières d'enquête qui peuvent générer des informations sensibles que les juges de Strasbourg sont prêts à exploiter « *à condition qu'elles soient entourées de suffisamment de garanties procédurales* ». Si dans l'affaire *Öcalan* de 2005, la Cour a reconnu aux accusés le droit à l'égalité des armes, elle n'a pas reconnu leur droit à un procès équitable illimité. Pour des raisons de sécurité, des restrictions peuvent être exercées sur ce droit. Dans son arrêt rendu dans l'affaire *Kremzow contre Autriche*, la Cour a précisé « *qu'aux fins de l'article 6, il n'est pas incompatible avec les droits de la défense de réserver à l'avocat d'un accusé, l'accès au dossier de la juridiction saisie* »².

En revanche, dans un autre arrêt,³ la Cour a affirmé la nécessité d'accès de l'accusé au dossier, si ce dernier n'était pas représenté par un avocat. Au final, elle cherche toujours à trouver un juste milieu entre l'aspect sécuritaire et le respect des droits fondamentaux. Elle ne fait pas de ces droits un obstacle pour les services répressifs dans leurs missions à condition que les mesures entreprises par ces derniers ne soient pas liberticides.

¹ CEDH, 12 mai 2005, *Öcalan contre Turquie* requête n° 46221/99.

² Cf. Arrêt CEDH, 21 septembre 1993, *Kremzow contre Autriche*, paragraphe 52. Voir aussi arrêt CEDH, 19 décembre 1989, *Kamasinski contre Autriche*, paragraphe 88.

³ Cf. Arrêt CEDH, 18 mars 1997, *Foucher contre France*, paragraphes 35 et 36.

CONCLUSION : UN BILAN MITIGÉ

Le financement du terrorisme se fait grâce à des sources financières multiples, privées ou publiques, légales et illégales et via des circuits financiers formels et informels - la hawala¹ et les passeurs de fonds étant les plus emblématiques - permettant aux terroristes le déplacement rapide et discret de leurs fonds. Fondés sur la clandestinité et l'anonymat, il est quasiment impossible de détecter voire d'encadrer ces circuits qui sont en constante mutation grâce à l'évolution des technologies de paiement. Cela constitue un défi majeur pour les enquêtes criminelles car cela exige une adaptation constante des moyens de lutte.

L'Union européenne a procédé au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 à l'adoption de plusieurs textes définissant le cadre juridique de sa lutte contre le financement du terrorisme et destinés à saper les fondations financières des groupes et organisations terroristes. Toutefois, si l'Union européenne dispose aujourd'hui d'un cadre juridique lui permettant de lutter contre le financement du terrorisme et d'un ensemble d'instruments de coopération pénale, l'efficacité globale de son action demeure limitée.

Si l'intention de l'Union européenne derrière l'adoption de mesures antiterroristes était celle d'assécher les ressources financières de terrorisme, l'efficacité de certaines d'entre elles peut être remise en cause. L'alignement de l'Union européenne sur les choix américains après les attentats de 2001 et l'inclusion de la lutte contre le financement du terrorisme dans le dispositif européen relatif à la prévention du système financier contre le risque de blanchiment de capitaux semble un choix politique et largement inadapté à la lutte contre le financement du terrorisme. C'est un choix politique car cette inclusion est intervenue dans un mouvement de précipitation qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001 mais aussi dans un élan de solidarité avec le peuple américain. C'est aussi un choix inadapté car le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sont deux phénomènes différents. Ni leurs objectifs, ni l'origine des fonds, ni leur mode opératoire ne sont semblables. A cela s'ajoute la nature de l'activité terroriste qui privilégie la clandestinité et l'anonymat. Cela suggère que les terroristes ne vont pas privilégier l'utilisation des circuits financiers formels, dont la surveillance est de plus en plus renforcée. Ils vont privilégier celle de circuits informels, afin d'éviter tout risque d'identification de leurs activités.

Par ailleurs, si Europol et Eurojust sont les principaux acteurs de la coopération européenne en matière policière et pénale, leurs actions sont limitées par de nombreux obstacles, en particulier la résistance des Etats membres à une véritable coopération pénale. En effet, en matière de lutte contre le terrorisme, ceux-ci privilégient les coopérations bilatérales permettant le contrôle de l'information.

A plusieurs reprises, l'Union a appelé ses Etats membres à renforcer leur coopération policière et judiciaire, mais sans que cela soit d'un grand effet à ce jour. Malheureusement, un climat de méfiance et de résistances étatiques continue de prévaloir. Pourtant, la coopération en matière pénale est aujourd'hui indispensable en raison de l'internationalisation du terrorisme et de son financement.

Le présent rapport a cherché à mettre en lumière aussi bien les efforts significatifs de l'Union européenne contre le terrorisme et son financement que les faiblesses de cette lutte. Si depuis les attentats du 11 septembre 2001 l'UE essaie de rendre sa lutte contre les assises financières du terrorisme plus efficace, en modifiant les textes juridiques existant, en adoptant de nouveaux textes ou en mettant en place différents instruments, leur efficacité reste grandement dépendante de la volonté politique des Etats membres et des institutions de l'Union. Dans un rapport du 24 juillet 2019, la Commission a identifié 47 vulnérabilités dans le système européen de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle a souligné également la difficulté de mise en œuvre, dans certains Etats membres, des textes européens relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Elle a enfin insisté sur la nécessité d'une mise en œuvre intégrale de ces textes, par tous les Etats membres.

Aujourd'hui, l'absence de volonté politique concernant la coopération policière et pénale reste la principale lacune de la politique de lutte contre le terrorisme et son financement de l'UE. Une problématique qu'elle ne pourra pas résoudre en légiférant. C'est aux Etats membres d'agir et de rendre plus efficaces les règles européennes de lutte contre le terrorisme et son financement.

¹ Système informel de transfert d'argent via un réseau d'intermédiaires. Il a pour spécificité de ne pas nécessiter de moyens de paiement et d'être basé sur la confiance entre les protagonistes, avec des promesses non écrites de remboursement. L'hawala est utilisé principalement dans les marchés sous-bancarisés, mais également à des fins de blanchiment d'argent, d'évasion fiscale ou de financement d'activités illicites. Comme il est très difficile à détecter, il est illégal dans de nombreux Etats.

GLOSSAIRE

CAAS	Convention d'Application de l'Accord de Schengen
CE	Conseil de l'Europe
CEDH	Cour européenne des Droits de l'Homme
CEPOL	Collège européen de police
CJCE	Cour de justice de la Communauté européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COSI	Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure
CRF	Cellule de renseignement financier
CSNU	Conseil de sécurité des Nations unies
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure (France)
ECE	Equipes communes d'enquête (Eurojust)
ECOFIN	Economie et finances
EFIPPP	<i>Europol Financial Intelligence Public Private Partnership</i>
ELSJ	Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice
FRONTEX	Agence européenne de surveillance des frontières
FIU	<i>Financial Intelligence Units</i>
FIU.net	Réseau d'échange d'informations entre les CRF
GAFI	Groupe d'action financier
Hawala	Système informel de transfert d'argent via un réseau d'intermédiaires
INTCEN	Centre de situation et du renseignement de l'Union
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
IRU	<i>Internet Referral Unit</i>
JAI	Justice et Affaires intérieures
JOCE	Journal officiel de la Communauté européenne
MAE	Mandat d'arrêt européen
MOP	Mandat d'obtention de preuve
NCT	Réseau des correspondants nationaux antiterrorisme (Eurojust)
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude
OMPI	Organisation des moudjahidines du peuple d'Iran
ONU	Organisation des Nations unies
PESC	Politique européenne de sécurité commune
RPI	Réseau de première intervention (Europol)
SIE	Système d'information Europol
SIENA	Réseau d'échange d'informations sécurisé
TCE	Traité de la Communauté européenne
TE-SAT	<i>Terrorism Situation and Trend</i> . Rapport annuel sur l'évolution du terrorisme (Europol)
TFCP	Task Force des chefs de police de l'Union
TFTP	<i>Terrorist Financing Tracking Program</i>
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPICE	Tribunal de première instance des communautés européennes
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale
TUE	Traité de l'Union européenne
UE	Union européenne

A background graphic of a network diagram. It features a complex web of interconnected nodes and lines. The nodes are represented by small circles in three colors: light grey, dark blue, and red. The lines connecting them are also in these colors, creating a dense, multi-layered structure. The overall effect is that of a digital or intelligence network.

PRÉSENTATION DU CF2R

VOCATION

Fondé en 2000, le **CENTRE FRANÇAIS DE RECHERCHE SUR LE RENSEIGNEMENT (CF2R)** est un Think Tank indépendant, régi par la loi de 1901, spécialisé sur l'étude du renseignement et de la sécurité internationale. Il a pour objectifs :

- *le développement de la recherche académique et des publications consacrées au renseignement et à la sécurité internationale,*
- *l'apport d'expertise au profit des parties prenantes aux politiques publiques (décideurs, administration, parlementaires, médias, etc.),*
- *la démystification du renseignement et l'explication de son rôle auprès du grand public.*

ORGANISATION

Le CF2R est organisé en trois pôles spécialisés.

■ HISTOIRE DU RENSEIGNEMENT

qui étudie les activités de renseignement à travers l'histoire :

- Renseignement et contre-espionnage,
- Actions clandestines et opérations spéciales,
- Interceptions et décryptements,
- Guerre psychologique,
- Tromperie et stratagèmes.

■ OBSERVATOIRE DU RENSEIGNEMENT

qui analyse le fonctionnement du renseignement moderne :

- Organisation et coordination des services,
- Budget et effectifs,
- Analyses d'opérations,
- Technologies du renseignement,
- Gouvernance et éthique du renseignement,
- Intelligence économique et privatisation du renseignement,
- Contrôle parlementaire.

■ SÉCURITÉ INTERNATIONALE

qui a pour objet l'analyse des grands enjeux de la sécurité internationale :

- Terrorisme,
- Conflits,
- Crises régionales,
- Extrémisme politique et religieux,
- Criminalité internationale,
- Cybermenaces,
- Nouveaux risques, etc.

ÉQUIPE DE RECHERCHE

Le CF2R compte une équipe de 25 chercheurs, dont 13 docteurs, parmi lesquels 3 sont habilités à diriger des recherches (HDR).

■ DIRECTION

- **Éric Denécé**, Directeur
- **Daniel Martin**, Vice-Président
- **Claude de Langle**, Directeur du développement

■ HISTOIRE DU RENSEIGNEMENT

- **Benoit Lethenet**, Directeur de recherche (histoire médiévale)
- **Laurent Moënard**, Chercheur
- **Gaël Pilorget**, Chercheur (renseignement hispanique)
- **Franck Daninos**, Chercheur (renseignement américain)
- **Laurence Rullan**, Chercheur

■ OBSERVATOIRE DU RENSEIGNEMENT

- **Nathalie Cettina**, Directrice de recherche (sécurité intérieure et lutte antiterroriste)
- **Claude Delesse**, Directrice de recherche-associée (intelligence économique et renseignement électronique)
- **François-Yves Damon**, Directeur de recherche-associé (renseignement chinois)
- **David Elkaim**, Chercheur (Renseignement israélien)
- **Alain Charret**, Chercheur-associé (Renseignement technique, SIGINT)
- **Olivier Dujardin**, Chercheur associé (renseignement, technologie et armement)
- **Jean-François Loewenthal**, Chercheur-associé (Renseignement sources ouvertes)

■ SÉCURITÉ INTERNATIONALE

- **Alain Rodier**, Directeur de recherche (Terrorisme et criminalité organisée)
- **Alexandre Delvalle**, Directeur de recherche (géopolitique, islamisme)
- **Yannick Bressan**, Directeur de recherche (Neuropsychologie et Cyber Psyops)
- **Général Alain Lamballe**, Directeur de recherche-associé (Asie du Sud)
- **Michel Nesterenko**, Directeur de recherche (sources ouvertes, cyberterrorisme et sécurité aérienne)
- **Jamil Abou Assi**, Chercheur (Moyen-Orient, écoterrorisme)
- **Fabrice Rizzoli**, Chercheur (Mafias et criminalité organisée)
- **Tigrane Yégavian**, Chercheur (Moyen-Orient, Caucase, monde lusophone)
- **Philippe Raggi**, Chercheur (Indonésie, Pakistan)
- **Julie Descarpentrie**, Chargée de recherche (Asie du Sud)

ACTIVITÉS

- **RECHERCHE ACADÉMIQUE ET ENCADREMENT DE THÈSES**
- **ORGANISATION DE COLLOQUES, CONFÉRENCES ET DINERS-DÉBAT** consacrés aux questions de renseignement.
- **SOUTIEN À LA RECHERCHE**
Chaque année, le **CF2R** décerne deux prix universitaires qui récompensent les meilleurs travaux académiques francophones consacrés au renseignement :
 - le « Prix Jeune chercheur » prime un mémoire de mastère,
 - le « Prix universitaire » récompense une thèse de doctorat.
- **PARTICIPATION À DES RÉUNIONS SCIENTIFIQUES ET COLLOQUES EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER**
- **ACTIONS DE SENSIBILISATION** à l'intention des parlementaires et des décideurs politiques et économiques.
- **FORMATIONS SPÉCIALISÉES**
Notamment une session internationale « *Management des agences de renseignement et de sécurité (MARS)* ». Unique formation de ce type dans le monde francophone, elle a pour finalité d'apporter à des participants provenant des secteurs public et privé une connaissance approfondie de la finalité et du fonctionnement des services.
- **ASSISTANCE AUX MÉDIAS**
Le **CF2R** met son expertise à la disposition des journalistes, scénaristes, romanciers, éditeurs et traducteurs pour les aider dans leur approche du renseignement (conception de dossiers spéciaux et de documentaires, conseil pour scénarios).
- **MISSIONS D'EXPERTISE DE TERRAIN ET D'ÉVALUATION DES CONFLITS INTERNATIONAUX**
- **MISSIONS DE CONSEIL, D'ÉTUDE ET DE FORMATION** au profit d'entreprises, de clients gouvernementaux, d'institutions internationales ou d'organisations non gouvernementales.

PUBLICATIONS

Les publications du CF2R comprennent :

- **DES ANALYSES SPÉCIALISÉES RÉDIGÉES RÉGULIÈREMENT PAR SES EXPERTS**
 - Rapports de recherche,
 - Notes d'actualité,
 - Notes historiques,
 - Notes de réflexion,
 - Bulletins de renseignement,
 - Notes CyberRens,
 - Tribunes libres,
 - Foreign Analyzes.
- **DES LETTRES SPÉCIALISÉES**
 - *Renseignor*, bulletin hebdomadaire d'écoutes des programmes radiophoniques étrangers en langue française,
 - *CF2R Infos*, lettre mensuelle rendant compte des activités et des publications du CF2R,
 - *IntelNews*, revue de presse quotidienne en français et en anglais sur le renseignement, l'intelligence économique et les cybermenaces.
- **PLUSIEURS COLLECTIONS D'OUVRAGES CONSACRÉS AU RENSEIGNEMENT**
 - « *Poche espionnage* » (Ouest France),
 - « *CF2R* » (Ellipses),
 - « *Culture du renseignement* » (L'Harmattan),
 - « *Arcana Imperii* » (VA Éditions),
 - Divers ouvrages individuels et collectifs.

Depuis sa création, le CF2R a réalisé un travail considérable pour une meilleure connaissance du renseignement en France et dans le monde francophone. Il a publié plus de 110 livres, 30 rapports de recherche, 400 articles, 900 notes d'analyse et 1100 bulletins d'écoute radio.

Le Centre a créé quatre lettres électroniques et a organisé 50 dîners-débats et une douzaine de colloques.

Ses chercheurs ont donné plus de 200 conférences, animé de nombreux séminaires et ont effectué plus de 2 000 interviews dans les médias (TV, radio, presse écrite).

PARTENARIATS SCIENTIFIQUES

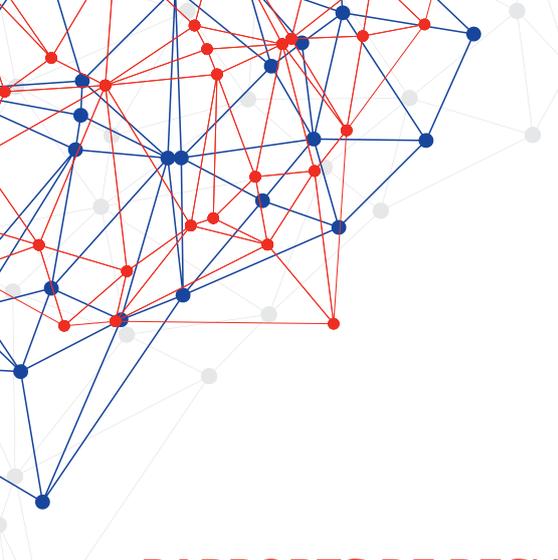
Le CF2R entretient des relations scientifiques régulières avec de nombreux centres de recherche français et étrangers.

En France

- Centre international de recherche et d'études sur le terrorisme et d'aide aux victimes du terrorisme (CIRET-AVT), Paris.
- Institut de veille et d'études des relations internationales et stratégiques (IVERIS), Paris.
- Institut international des hautes études de la cybercriminalité (CyberCrimInstitut), Paris.
- Haut comité français pour la défense civile (HCFDC), Paris.

À l'étranger

- Réseau international francophone de formation policière (FRANCOPOL), Montréal, Canada.
- Belgian Intelligence Studies Centre (BISC), Bruxelles.
- Istituto italiano di studi strategici Niccolo Machiavelli, Rome, Italie.
- Centro Studi Strategici Carlo de Cristoforis, Milan, Italie.
- International Intelligence History Association (IIHA), Hambourg, Allemagne.
- Jerusalem Center for Public Affairs (JCPA), Jerusalem, Israël.
- Observatoire Sahélo-Saharien de Géopolitique et de Stratégie (OSGS), Bamako, Mali.
- Centre d'études et d'éducation politiques au Congo (CEPCO), Kinshasa, Congo.
- Centre d'études et de recherche sur renseignement (CERR), Kinshasa, Congo.
- Centre d'études diplomatiques et stratégiques (CEDS), Dakar, Sénégal.



RAPPORTS DE RECHERCHE

■ RAPPORTS DE RECHERCHE DU CF2R

Les Rapports de recherche (RR) publiés par le Centre Français de Recherche sur le Renseignement (CF2R) sont des travaux de recherche approfondis menés par un ou plusieurs de ses chercheurs, afin d'apporter des éléments d'information nouveaux sur un sujet d'actualité. Ces rapports sont téléchargeables sur notre site www.cf2r.org.

■ TIGRANE YÉGAVIAN

Les diasporas turque et azerbaïdjanaise instruments au service du panturquisme

Rapport de recherche n°27, janvier 2021.

■ MOUNIR ABI

Algérie : les services de renseignement sacrifiés sur l'autel de la politique

Rapport de recherche n°26, février 2020.

■ YOUSSEF CHIEB

Le vocabulaire islamique : mots-clés du langage théologique, religieux et politique de l'islam salafo-wahhabite

Rapport de recherche n°25, août 2019.

■ MOUNIR ABI

Le financement criminel du terrorisme algérien

Rapport de recherche n°24, décembre 2018.

■ LAURENCE-AÏDA AMMOUR

La pénétration wahhabite en Afrique

Rapport de recherche n°23, février 2018.

■ PIERRE CONESA

La crise entre l'Arabie saoudite, les Emirats arabes unis, l'Égypte, Bahreïn et le Qatar : un différend plus grave qu'il n'y paraît

Rapport de recherche n°22, novembre 2017.

■ JEAN-MARIE COTTERET

Les fichiers de Police et de renseignement en France

Rapport de recherche n°21, octobre 2017.

■ GÉNÉRAL ALAIN LAMBALLE

Les services de renseignement et de sécurité d'Asie du Sud

Rapport de recherche n°20, juin 2017.

■ ERIC DENÉCÉ, GÉNÉRAL MICHEL MASSON, MICHEL NESTERENKO & JEAN-FRANÇOIS LOEWENTHAL

Quelle contribution de l'arme aérienne aux besoins en renseignements civils et militaires à l'horizon 2035 ?

Rapport de recherche n°19, juin 2016 (confidentiel).

■ Gérald ARBOIT

Quelles armées secrètes de l'OTAN ?

Rapport de recherche n°18, mai 2016.

■ CHLOÉ AEBERHARDT ET ALII

Des femmes dans le renseignement belge : un défi permanent

Rapport de recherche n°17, mars 2016.

■ CHRISTIAN DARGNAT

2015-2016 : années d'inflexion de la stratégie géo-économique chinoise

Rapport de recherche n°16, février 2016.

■ OLIVIER DUJARDIN

Le renseignement technique d'origine électromagnétique appliqué au radar (ELINT)

Rapport de recherche n°15, octobre 2015.

■ OLIVIER GUILMAIN

Le Smart Power au secours de la puissance américaine

Rapport de recherche n°14, mars 2015.

■ LESLIE VARENNE ET ERIC DENÉCÉ

Racket américain et démission d'Etat. Le dessous des cartes du rachat d'ALSTOM par General Electric

Rapport de recherche n°13, décembre 2014.

■ Dr FARHAN ZAHID

Operation Cyclone and its Consequences

Rapport de recherche n°12 (en anglais), août 2014.

■ Dr FARHAN ZAHID AND HAIDER SULTAN

The US Objectives in GWOT and their Effects on AfPak Theater

Rapport de recherche n°11 (en anglais), juillet 2014.

■ Dr FARHAN ZAHID

Islamist Radicalization in South Asia. Origins, Ideologies and Significance of Radical Islamist Violent Non-State Actors

Rapport de recherche n°10 (en anglais), mai 2014.

▪ **GÉRALD ARBOIT**

Le renseignement, dimension manquante de l'histoire contemporaine de la France

Rapport de recherche n°9, mars 2013.

▪ **ERIC DENÉCÉ & GÉRALD ARBOIT**

Les études sur le renseignement en France

Rapport de recherche n°8, novembre 2009.

▪ **NATHALIE CETTINA**

Communication et gestion du risque terroriste

Rapport de recherche n°7, mars 2009.

▪ **PHILIPPE BOTTO**

Noukhaev et le nationalisme tchéchène

Rapport de recherche n°6, septembre 2008.

▪ **ALAIN RODIER**

La menace iranienne

Rapport de recherche n°5, janvier 2007.

▪ **NATHALIE CETTINA**

Spécificités de la gestion organisationnelle de la lutte antiterroriste en Corse

Rapport de recherche n°4, mars 2006.

▪ **GÉNÉRAL ALAIN LAMBALLE**

Terrorism in South Asia

Rapport de recherche n°3 (en anglais), novembre 2005.

▪ **MICHEL NESTERENKO**

Project for a New American Century : la politique des néoconservateurs derrière la guerre contre la terreur

Rapport de recherche n°2, octobre 2005.

▪ **ERIC DENÉCÉ**

Le développement de l'islam fondamentaliste en France : conséquences sécuritaires, économiques et sociales

Rapport de recherche n°1, septembre 2005.

▪ **RAPPORTS DE RECHERCHE CF2R/CIRET-AVT**

Les rapports publiés en partenariat avec le Centre international de recherche et d'étude sur le terrorisme et d'aide aux victimes du terrorisme (CIRET-AVT) font suite à des missions d'évaluation de terrain réalisées dans le cadre d'une mission internationale francophone.

▪ **SOUS LA DIRECTION D'ÉRIC DENÉCÉ**

Syrie : une libanisation fabriquée. Compte rendu de mission d'évaluation auprès des protagonistes de la crise syrienne"

Centre international de recherche et d'études sur le terrorisme et d'aide aux victimes du terrorisme (CIRET-AVT) et Centre Français de Recherche sur le Renseignement (CF2R), Paris, janvier 2012 (traduit en anglais et en arabe).

▪ **YVES BONNET**

Iran : l'oublié du printemps

Centre international de recherche et d'études sur le terrorisme et d'aide aux victimes du terrorisme (CIRET-AVT) et Centre Français de Recherche sur le Renseignement (CF2R), Paris, décembre 2011.

▪ **SOUS LA DIRECTION D'ÉRIC DENÉCÉ (CF2R) ET D'YVES BONNET (CIRET-AVT)**

Libye : un avenir incertain, compte rendu de mission d'évaluation auprès des belligérants libyens

Centre international de recherche et d'études sur le terrorisme et d'aide aux victimes du terrorisme (CIRET-AVT) et Centre Français de Recherche sur le Renseignement (CF2R), Paris, avril 2011 (traduit en anglais et en italien).



Centre Français de Recherche sur le Renseignement

12-14 Rond-Point des Champs Elysées
75008 Paris – FRANCE
Courriel : info@cf2r.org
Tel. 33 (1) 53 53 15 30

www.cf2r.org



ASAF
ANALYSE STRATÉGIQUE
DES ACTES DE VIOLENCE

