L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice. Partie 1

Pierre Berthelet

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/795>

DOI : 10.4000/conflits.795

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2002

ISBN : 2-7475-3030-2

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Pierre Berthelet, « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice. Partie 1 », *Cultures & Conflits* [En ligne], 46 | été 2002, mis en ligne le , consulté le 30 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/795> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.795>

Ce document a été généré automatiquement le 30 mars 2021.

Creative Commons License

L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice. Partie 1

Pierre Berthelet

La destruction le 11 septembre 2001 des tours du World trade center à New York par deux avions dont l'équipage a été pris en otage par les membres d'une organisation terroriste islamique, Al-Qaïda, a suscité une mobilisation sans précédent à l'échelle européenne. Le Président du Conseil « Affaires générales » extraordinaire du 12 septembre, a exprimé au nom de l'Union européenne « l'horreur » inspirée par les attentats terroristes, et a déclaré le 14 septembre 2001 « jour de deuil ». Trois minutes de silence ont été respectées ce jour-là dans toute l'Europe, les pays candidats se joignant à l'Union dans cette démarche.

Convoqué en réponse aux attentats, le Conseil Justice et Affaires intérieures du 20 septembre 2001 s'est réuni en urgence et a adopté des conclusions¹ dans lesquelles il estime que « la gravité des événements récents conduisent l'Union à accélérer la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et à intensifier sa coopération avec ses partenaires, en particulier les Etats-Unis ». Le Conseil européen s'est, quant à lui, réuni le 21 septembre 2001 en session extraordinaire afin de donner les impulsions nécessaires aux actions de l'Union européenne² pour faire face à la menace terroriste. Les ministres des affaires étrangères européens et américains ont adopté une déclaration ministérielle conjointe dans laquelle ils affirment que « L'UE et les Etats-Unis sont résolus à renforcer les mesures de sécurité, la législation dans ce domaine ainsi que son application »³.

La multiplication de ces réunions, tant au niveau des Ministres que des Chefs d'Etat et de gouvernement, est le révélateur que les attentats du 11 septembre ont eu un impact très fort sur l'édification d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. L'espace de liberté, de sécurité et de justice est un concept autour duquel les Etats ont structuré leur coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Il est apparu

officiellement dans le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 à l'art. 2 du traité UE (ex art. B) qui stipule que « *l'Union se donne pour objectif d'établir un espace de liberté, de sécurité et de justice dans lequel est assurée la libre circulation des personnes* ».

A l'initiative du Premier ministre espagnol et du Président de la Commission J. SANTER, les Chefs d'Etats et de gouvernement se sont réunis à Tampere en Finlande, pour donner une nouvelle impulsion à sa réalisation. Cette réunion, la première en son genre dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, a fixé toute une série d'objectifs à atteindre pour concrétiser cet espace. Par exemple, elle a préconisé une convergence accrue des législations dans le domaine du droit civil, la création d'une structure de liaison opérationnelle des responsables des services de police européens et l'accentuation de la lutte contre les activités de blanchiment d'argent.

La lutte contre le terrorisme est en relation étroite avec la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En effet, en vertu de l'article 29 du TUE, « *l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, en prévenant (...) le terrorisme et en luttant contre ce phénomène* ». Sur base de cet article, l'Union européenne a développé toute une série de mécanismes destinés à lutter contre le terrorisme. Ce sont ces instruments qu'il convient d'examiner (1^e partie). La réunion du Conseil européen de Tampere a initié une dynamique que les événements du 11 septembre ont contribué à relayer. Les attentats ont permis, malgré leur caractère tragique, de donner une nouvelle impulsion au processus (2^e partie).

La lutte contre le terrorisme a servi de fil directeur à l'action de l'Union mais aussi à celle d'autres institutions internationales. C'est le cas du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. Le GAFI a adopté, lors d'une réunion plénière extraordinaire à Washington D.C. les 29 et 30 octobre 2001, huit recommandations spéciales pour contrer le financement du terrorisme. L'ordre du jour de son assemblée plénière des 29 et 30 janvier à Hong-Kong, était axé quant à lui, essentiellement sur une première phase de l'évaluation de la législation.

Les attentats du 11 septembre ont marqué leur empreinte dans d'autres enceintes telles que les Nations Unies. Les travaux relatifs à l'élaboration d'une convention globale sur le terrorisme international ont trouvé un nouvel élan. Parallèlement, la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes est entrée en vigueur le 10 avril 2002. Cette convention illustre la reconnaissance du fait que le financement est au cœur des activités terroristes. D'ailleurs à ce sujet, le Conseil de sécurité a adopté le 28 septembre à l'unanimité, la résolution 1373 visant les terroristes et ceux qui les abritent, les aident ou les soutiennent. Cette résolution oblige les Etats membres à coopérer dans des domaines aussi divers que la répression du financement du terrorisme, l'alerte rapide, la coopération dans les enquêtes criminelles et l'échange de renseignements sur les risques d'attentats terroristes. Sur base de cette résolution, les Etats sont tenus de faire un rapport sur leur législation au Comité contre le terrorisme. L'objectif est d'identifier leurs lacunes dans la lutte contre le terrorisme et de les inciter à prendre les mesures nécessaires pour les combler.

Les événements du 11 septembre ont également focalisé l'attention sur le risque terroriste. Les responsables européens en charge de ces dossiers ont été amenés à redéfinir les menaces qui pèsent sur l'Union. La réorientation du concept européen de sécurité vers la menace terroriste est davantage un ajustement qu'une refonte radicale.

L'immigration a toujours été considérée comme étant de près ou de loin liée à la criminalité organisée. Les modifications du concept provoquées par les attentats du 11 septembre ont conservé cette dialectique étranger-menace criminelle.

Le mécanisme de lutte contre le terrorisme à l'échelle européenne

Le mécanisme de lutte contre le terrorisme implique deux types d'acteurs : les policiers et les juges. La coopération au niveau européen se traduit donc logiquement par une entraide policière et une entraide judiciaire, l'une et l'autre étant soumises à des règles différentes.

L'entraide policière

L'entraide policière est réalisée principalement par l'échange d'informations entre les services de police des différents Etats membres chargés de la répression du terrorisme. La transmission de renseignement est tellement capitale dans ce domaine qu'il n'est pas exagéré d'affirmer que l'échange d'informations policières constitue le pivot de la lutte contre le terrorisme.

Pour ce faire, le renseignement emprunte différents moyens de communication. Enfin la coopération policière utilise et crée différents outils spécifiques à la lutte contre le terrorisme.

L'échange d'informations policières : pivot de la lutte contre le terrorisme

La transmission des informations sur les activités délictueuses, les criminels ou le modus operandi a toujours été fondamentale pour faire avancer une enquête. L'action policière ne peut pas en effet s'envisager sans une activité de renseignement. Le renseignement se distingue de l'information par sa rareté et sa confidentialité⁴. Sa collecte constitue la phase préparatoire à l'action sur le terrain. Sans ce travail préalable, l'activité opérationnelle ne peut avoir lieu.

En matière de lutte contre le terrorisme, la recherche d'informations revêt un rôle encore plus essentiel. En raison de son essence même, le terrorisme vit caché et agit de manière souterraine. Il est donc difficile de connaître les groupes terroristes et de prévoir à l'avance leurs agissements. « *Face aux activités secrètes, il est nécessaire de découvrir ce qui est caché* »⁵. La recherche de renseignement sur ces groupes et leurs activités prend alors toute sa dimension.

Le terrorisme ayant la plupart du temps des ramifications internationales, l'entraide policière est cruciale. Les policiers européens se rencontrent pour échanger des informations sur les différentes filières terroristes. Ils se transmettent les renseignements nécessaires pour mieux connaître les différents groupes, mieux appréhender les phénomènes, en d'autres termes mieux évaluer la menace.

L'échange d'informations a lieu au niveau européen entre les services de renseignements comme la Direction de la surveillance du territoire (DST) ou les Renseignements généraux, la Special Branch britannique, la Bundesamt für Verfassungsschutz allemande ou la Sûreté belge.

Bien entendu, la lutte contre le terrorisme implique également d'autres services de police comme la Police judiciaire⁶.

Outre le fait que l'information constitue plus que jamais le pivot de l'action opérationnelle, elle contribue à renforcer l'idée de lutter contre un ennemi commun à tous les Etats⁷. Cette menace cimente la cohésion des services de police européens. En d'autres termes, elle crée une solidarité entre les acteurs policiers.

Les rencontres entre professionnels ont débuté en dehors des institutions existantes. La multiplication des lieux de rencontre ont donné naissance à des « clubs » restreints et spécialisés, du moins au début. Ces clubs sont confidentiels en ce qui concerne le terrorisme. Ils constituent un canal informel de transmission de l'information.

Les canaux de transmission de l'information

Les policiers utilisent différentes voies de communication. Il existe bien entendu le canal informel. Dénué de tout contrôle, il possède un très fort caractère *intuitu personnae*. Les correspondants doivent se connaître, ce qui limite le nombre des destinataires du renseignement et donc la diffusion de l'information. Néanmoins, en matière de lutte contre le terrorisme, le canal informel représente une voix non négligeable car l'échange se fonde beaucoup sur la confiance entre interlocuteurs. Les canaux formels sont essentiellement internationaux comme Interpol, et européens, au sein du Conseil dans le groupe « terrorisme » et dans une institution à vocation spécifiquement policière : Europol.

La décision des Etats membres d'intégrer les clubs policiers dans la structure du Conseil a modifié le caractère de la coopération policière. Celle-ci s'est institutionnalisée dans le cadre de l'architecture de l'Union. En matière de terrorisme, l'échange de renseignements s'effectue au sein d'un groupe particulier le « groupe terrorisme » qui est une émanation du groupe « coopération policière ». Ce groupe était entré en sommeil mais les attentats du 11 septembre l'ont réactivé. Il s'est réuni plusieurs fois par mois. Les ordres du jour demeurent confidentiels et les transmissions d'informations entre les participants sont réalisées à huis clos.

L'information en matière de terrorisme au sein du Conseil peut faire l'objet d'échange dans d'autres groupes comme le « groupe coopération policière » ou le groupe « COTER » qui est un groupe dit du « deuxième pilier » par opposition au groupe « terrorisme » qui est un groupe du « troisième pilier ». La différence entre ces deux groupes est que le premier a vocation à traiter du terrorisme international alors que le second analyse davantage cette matière sous l'angle policier.

Des policiers sont donc présents au groupe « terrorisme ». Ils participent aussi aux réunions organisées sous l'égide d'Europol.

L'office européen de police regroupe les services de police et des douanes des Etats membres et a pour vocation de faciliter la coopération entre eux. Cependant, Europol n'est pas à proprement parler une police européenne, l'office ne disposant pas de pouvoirs coercitifs. Les Etats membres n'ont pas souhaité superposer aux autorités nationales existantes un organe policier d'essence supranationale. Europol se limite donc à faciliter l'échange d'informations entre les autorités nationales compétentes⁸.

Europol a été compétent pour traiter les informations terroristes dès le démarrage de son activité. Pour permettre à Europol de lutter rapidement contre ce phénomène, les Etats membres ont adopté une décision⁹.

Europol dispose d'une unité anti-terroriste dont l'objectif est en effet de mener des projets spécifiques¹⁰. L'appui d'Europol aux enquêtes donne lieu également à l'élaboration de projets opérationnels¹¹. L'objectif est de parvenir au démantèlement de réseaux terroristes par des actions simultanées de la part des différents services de police¹². Pour y parvenir, Europol crée des fichiers d'analyse afin de traiter les informations rassemblées et ses officiers de liaison se réunissent pour coordonner les enquêtes nationales. Les fichiers d'analyse élaborés dans le cadre d'un projet d'analyse

sont destinés à étudier un phénomène ou un groupe criminel particulier. Europol rédige aussi des bulletins d'information dont le but est de rendre compte des différentes affaires et de décrire les nouveaux *modus operandi*.

Le traité d'Amsterdam envisage quant à lui d'aller plus loin dans l'étendue des compétences d'Europol. Il admet la possibilité pour l'office de demander aux autorités nationales de mener et de coordonner leurs enquêtes. En application des dispositions du traité d'Amsterdam, l'office peut demander à un Etat de mener une enquête pour fournir une information si celui-ci ne l'a pas.

Le traité permet aussi à Europol « *de faciliter et d'appuyer la préparation, et d'encourager la coordination et la mise en œuvre d'actions spécifiques d'enquête, y compris dans le cadre d'équipes conjointes* ». Un représentant d'Europol est susceptible d'être inclus dans l'équipe, ce qui permet à l'office d'exercer ses missions de transmission de l'information et de conseil directement sur place, via cet agent.

Pour mettre en œuvre ces dispositions, les Etats membres se sont entendus lors du Conseil « Justice, affaires intérieures et protection civile » des 25 et 26 avril 2002 sur les modalités d'Europol pour participer aux équipes communes d'enquête ainsi que sur celles permettant à l'Office de demander aux Etats membres d'ouvrir des enquêtes dans des affaires précises. Une décision doit encore être prise sur la manière dont ces mesures seront appliquées mais les avis divergent au Conseil sur la méthode pour modifier la Convention Europol, notamment quant au choix d'amender le texte par un protocole¹³ ou le remplacer par une décision.

La coopération policière utilise divers outils pour assurer une meilleure répression du terrorisme.

Les instruments de la coopération policière en matière de lutte contre le terrorisme

Les services de police ont fait appel à des instruments non spécifiques à la lutte contre le terrorisme. C'est par exemple le cas des officiers de liaison Europol. Ces officiers représentent la « courroie de transmission » entre les services nationaux et l'Office. Certes, des officiers peuvent être nommés spécialement pour être chargés de la lutte anti-terroriste. Il n'empêche que tout officier de liaison peut être amené à échanger des informations en matière terroriste.

La coopération policière utilise aussi des instruments spécifiques comme par exemple le « Mécanisme d'échange rapide d'informations ». Elle élabore aussi des outils spécifiques au profit d'autres organismes, notamment le document TE-SAT destiné à évaluer la menace terroriste en Europe.

Les services chargés de la répression du terrorisme utilisent la procédure de l'échange d'informations rapide. Le principe est le suivant : l'Etat membre sur le territoire duquel se produit un incident terroriste avise par un bulletin spécial les autres Etats membres dans un délai, si possible, de 12 heures maximum suivant l'incident.

Ce bulletin spécial est rédigé en français ou en anglais selon un modèle standardisé. Le bulletin est envoyé par courrier électronique via le réseau des bureaux de liaison avec la priorité « immédiat » ou « flash » selon le cas. Chaque bureau de liaison (BDL)¹⁴ retransmet directement le bulletin spécial vers les services nationaux concernés en fonction des règles propres à chaque Etat membre.

Le bulletin spécial indique auprès de quel service national de l'Etat dans lequel l'incident est survenu, un service national d'un Etat membre peut s'adresser s'il

souhaite obtenir plus d'informations. Ces échanges d'informations sont organisés dans un cadre strictement bilatéral.

Un rapport appelé TE-SAT (Terrorism situation and trends) a été mis au point par le groupe « terrorisme » du Conseil. Il expose la situation du terrorisme en Europe au cours des 12 derniers mois en analysant les tendances suivies.

Ce rapport est destiné à informer le Parlement européen sur le phénomène du terrorisme dans les Etats membres. Il a également pour objectif d'éclairer le Conseil sur le phénomène terroriste. Ce rapport ne comprend pas d'informations potentielles dont la diffusion pourrait compromettre des enquêtes en cours ou la lutte menée contre le terrorisme.

Le rapport 2001 a été approuvé par le Conseil le 26 mars 2002 et a été transmis au Parlement.

La coopération policière a pour objectif d'assurer une analyse du phénomène terroriste et d'arrêter ses auteurs. La coopération judiciaire se situe en aval du processus. Elle permet d'assurer une continuité de l'action répressive en poursuivant ses auteurs et en les condamnant.

L'entraide judiciaire

L'entraide judiciaire en matière pénale¹⁵ consiste en la collaboration entre juges de différents Etats membres pour mener à bien la procédure pénale.

Le terrorisme étant un délit pénal, doit être réprimé. La coopération internationale s'avère être un moyen essentiel pour combattre efficacement le terrorisme. Il empêche que le criminel puisse se soustraire aux poursuites pénales en franchissant les frontières.

Classiquement, on distingue deux formes d'entraide : l'entraide « majeure » lorsqu'il s'agit de l'extradition, et « mineure » pour toutes les autres formes d'entraide. Que ce soit l'une ou l'autre forme, le principe en droit positif est que l'entraide ne peut plus être refusée en matière d'infraction de terrorisme.

Désireux d'améliorer la coopération judiciaire, les Etats membres se sont employés à créer de nouvelles entités à l'échelle européenne, c'est le cas d'Eurojust.

L'entraide judiciaire majeure : de l'extradition au mandat d'arrêt européen

Les Etats membres ont décidé à la fin de l'année 2001 de remplacer le dispositif relatif à l'extradition jugé obsolète par le mandat d'arrêt européen¹⁶.

Le mécanisme de l'extradition est un élément important de la coopération pénale car il met en jeu l'élément clef de la procédure : l'auteur de l'infraction. L'extradition consiste en la remise à l'Etat d'un individu (l'extradé) par un Etat sur le territoire duquel se trouve l'intéressé. L'Etat émetteur de la demande d'extradition a intérêt à ce que le procès ait lieu sur son sol. En effet, la procédure est plus simple car les preuves (témoins, objets...) se trouvent en principe dans ce pays. L'Etat sur le territoire duquel se trouve l'intéressé a, quant à lui, intérêt à se débarrasser d'un individu « encombrant ».

Le droit est à l'heure actuelle régi au niveau européen principalement par la Convention européenne d'extradition du Conseil de l'Europe du 13 décembre 1957 et par la Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne¹⁷.

La Convention européenne du 13 décembre 1957 précise que l'extradition ne sera pas accordée si l'infraction est considérée par l'Etat destinataire de la demande d'extradition comme une infraction politique. En conséquence, un Etat peut refuser d'extrader un individu suspecté d'une infraction terroriste au motif qu'il s'agit d'une infraction politique.

La convention du 27 septembre 1996 pose le principe inverse en stipulant qu'aucune infraction ne peut être considérée par l'Etat membre destinataire de la demande d'extradition comme une infraction politique. Néanmoins, un Etat peut déclarer qu'il pourra y déroger au regard des infractions terroristes. La Convention de 1996 autorise donc les Etats à revenir à la règle édictée par la Convention de 1957.

Le dispositif de l'extradition est à présent appelé à disparaître au profit du mandat d'arrêt européen.

Dans l'optique de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, l'extradition ne trouve plus sa place. Les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 ont estimé en effet qu'il fallait revoir le mécanisme actuel¹⁸.

Les travaux entrepris pour réformer le système de l'extradition ont débouché sur la mise au point d'un mandat d'arrêt européen. La décision-cadre instituant ce mandat a été adoptée le 13 juin 2002. Les dispositions contenues dans le texte remplaceront le 1er janvier 2004 celles consacrées à l'extradition. En marge du Conseil informel de Saint Jacques de Compostelle le 14 février 2002, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Espagne, le Portugal, la Belgique, le Luxembourg et le Royaume-Uni se sont accordés sur l'avancement de l'entrée en vigueur de la décision-cadre au 1er trimestre 2003.

Le mandat d'arrêt européen est une décision judiciaire émise par un Etat membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure privative de liberté.

Le mandat d'arrêt concerne tout type d'infractions dont le terrorisme. Néanmoins, la décision-cadre introduit un seuil en-deçà duquel la procédure ne s'applique pas¹⁹. En effet, il est question de réserver l'utilisation du mandat seulement dans l'hypothèse où il s'agit d'affaires suffisamment sérieuses.

La décision-cadre admet que dans certaines hypothèses, l'autorité de l'Etat d'exécution peut, voire doit, s'opposer à la remise d'une personne demandée par l'Etat d'émission du mandat d'arrêt. Elle admet comme motif facultatif de non-exécution l'absence d'incrimination dans la législation de l'Etat requis sauf pour ce qui est de 32 infractions dont le terrorisme. Par conséquent un Etat ne peut pas exciper de l'absence de dispositions relatives au terrorisme dans son droit national, pour refuser l'exécution d'une demande d'entraide²⁰.

Le principe du mandat d'arrêt est le suivant : le juge de l'Etat requérant émet le mandat à destination du juge de l'Etat requis. Lorsqu'il ne sait pas où se trouve l'individu recherché, et donc le juge compétent, il peut décider de signaler la personne recherchée dans le Système d'Information Schengen. Le mandat est rédigé dans un certificat standardisé et il n'est plus obligatoire de transmettre un certain nombre de documents officiels pour justifier la demande.

Lorsque la personne est aux mains de l'autorité de l'Etat d'exécution, elle est placée en principe en détention. La décision-cadre prévoit que la personne recherchée est remise

« dans les plus brefs délais » à une date convenue entre les autorités concernées, au plus tard dix jours après la décision d'exécuter le mandat d'arrêt européen.

Par conséquent, le mandat s'avère être un instrument utile pour assurer la poursuite et la condamnation des auteurs d'actes terroristes. Cependant, son bon fonctionnement dépend de sa mise en œuvre au plan national. L'élaboration de textes législatifs variables d'un pays à l'autre et l'apparition de pratiques divergentes concernant l'application de la décision-cadre menacent de gripper le système. Les différences d'un Etat à l'autre pourraient multiplier les hypothèses de refus d'exécution et, par là, rendre le mécanisme du mandat d'arrêt européen impraticable.

La décision-cadre représente l'une des réalisations de la coopération des Quinze mais il en existe d'autres comme la convention d'entraide judiciaire du 29 mai 2000.

L'entraide mineure : la convention d'entraide judiciaire et la décision-cadre relative au gel des avoirs

L'entraide judiciaire pénale mineure permet au juge national de solliciter le concours de l'autorité judiciaire étrangère afin d'accomplir une mesure d'instruction comme, par exemple, des auditions de témoins ou de prévenus ou bien encore une expertise.

Elle a lieu en règle générale par voie de « commission rogatoire internationale ». Par le biais de cet instrument, le juge de l'Etat requérant peut demander à son homologue de l'Etat requis d'exercer un certain nombre d'actes d'instruction.

Le droit est régi essentiellement par la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe du 20 avril 1959. Elle prévoit, à l'instar de la Convention d'extradition de 1957, que l'entraide judiciaire pourra être refusée si la demande se rapporte à des infractions considérées par l'Etat requis comme des infractions politiques.

La Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne, signée le 29 mai 2000²¹, a vocation à simplifier davantage la coopération judiciaire. Elle prévoit notamment :

- la possibilité d'effectuer les demandes d'entraide conformément aux procédures de l'Etat requérant,
- l'inclusion des nouvelles technologies comme l'interception des nouvelles télécommunications,
- l'introduction de la possibilité de procéder à une audition par vidéoconférence de personnes (experts, témoins ou suspects) se trouvant sur le territoire d'un autre Etat membre.

Fondée sur une initiative de la République française²², le Conseil a adopté le 16 octobre 2001 un protocole à la Convention²³. Ce protocole prévoit que les Etats ne peuvent pas invoquer les dispositions en matière de confidentialité pour refuser d'exécuter une demande d'entraide judiciaire d'un autre Etat membre. Par conséquent, ils ne peuvent plus exciper du secret bancaire pour s'opposer à la fourniture de tous les renseignements concernant les comptes répertoriés, des transactions bancaires et de leur suivi. Le protocole précise aussi qu'aucune demande d'entraide ne peut être rejetée au motif qu'elle constitue une infraction politique²⁴.

En conséquence, le principe posé par le protocole est la règle inverse de celle énoncée dans la Convention de 1959.

Par ailleurs, si une demande est rejetée sur la base de certaines dispositions énumérées dans le protocole et si l'Etat membre requérant persiste dans sa demande, la décision de rejet motivée devra être transmise au Conseil pour information en vue d'une évaluation éventuelle.

Le protocole est un instrument utile à l'application d'autres outils destinés à lutter contre le terrorisme comme la décision-cadre relative à l'exécution des décisions de gel des avoirs ou des preuves.

L'entraide judiciaire va également faire un saut qualitatif considérable avec l'adoption prochaine de la décision-cadre relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel des avoirs ou des preuves. La difficulté majeure à laquelle se heurte l'entraide judiciaire résulte souvent du retard ou de la non-exécution des demandes de gel, de saisie et de confiscation des produits du crime. Or, s'attaquer aux moyens matériels et financiers de la criminalité est essentiel pour lutter contre elle. Confisquer les avoirs dont elle dispose revient à la priver de ses ressources.

La décision-cadre a pour objectif, comme son nom l'indique, d'assurer une meilleure coopération afin d'empêcher provisoirement toute opération notamment de destruction ou de transformation relative à un bien qui pourrait faire l'objet d'une confiscation par l'Etat d'émission ou constituer un élément de preuve.

Le mécanisme contenu dans la décision-cadre, fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle, vise à donner un effet plein et direct dans toute l'Union à une décision rendue par l'autorité judiciaire d'un Etat membre.

Le champ d'application du projet de décision-cadre sur lequel les Etats membres se sont accordés lors du Conseil « Justice, affaires intérieures et protection civile » du 28 février 2002²⁵ s'étend aux infractions liées au terrorisme. A l'instar du mandat d'arrêt européen, la transmission a lieu de la manière la plus simple possible : la décision est transmise par l'autorité compétente de l'Etat d'émission directement à l'autorité compétente de l'Etat d'exécution, sans passer par le canal des chancelleries.

Toute décision est exécutée par celle-ci sans délai de la même manière qu'une décision nationale. Par conséquent, dès que le texte sera définitivement approuvé et transposé dans les législations nationales, le juge d'un Etat membre pourra faire geler les avoirs bancaires d'un groupe terroriste et, une fois la condamnation prononcée, pourra faire procéder le cas échéant, à leur confiscation.

Le projet de décision-cadre est toujours en attente d'adoption formelle par le Conseil. Dès que ce projet entrera en vigueur, les juges des Etats membres pourront émettre des décisions de gel des avoirs à destination d'autres pays de l'Union. Ces décisions pourront être transmises directement ou bien par l'intermédiaire d'Eurojust.

Eurojust se fonde sur une décision adoptée par le Conseil le 28 février 2002²⁶. L'objectif pour les Etats membres est de se doter d'une institution nouvelle capable de renforcer la coopération judiciaire entre les Etats membres. Schématiquement, il s'agit de créer un organe capable de devenir l'homologue d'Europol pour le volet judiciaire.

Reprenant en cela les dispositions insérées dans le traité de Nice, la décision précise que les missions d'Eurojust sont de :

- promouvoir et améliorer la coordination entre les autorités compétentes des Etats membres concernant des enquêtes et des poursuites dans les Etats membres,

- améliorer la coopération entre les autorités compétentes des Etats membres, notamment en facilitant la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition,

- soutenir les autorités compétentes des Etats membres pour renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

L'art. 4 de la décision instituant Eurojust ne mentionne pas spécifiquement le terrorisme, mais dispose que le champ d'application d'Eurojust s'étend à tous « *les types de criminalité et les infractions pour lesquels Europol a, à tout moment, compétence pour agir en application de l'article 2 de la convention Europol du 26 juillet 1995* ». Eurojust est donc compétent pour bien d'autres formes de criminalité comme les infractions pénales touchant aux intérêts financiers de la Communauté européenne ou la criminalité au détriment de l'environnement. Cependant, dans le contexte des événements du 11 septembre, Eurojust a été considéré comme étant l'un des outils institutionnels de l'Union destinés à combattre le terrorisme. C'est pourquoi par exemple le point 14 de la feuille de route mentionne Eurojust et fixe comme objectif de le rendre opérationnel. Il faut dire que les délais sont serrés car les conclusions du Conseil européen de Tampere précisent qu'« *afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, le Conseil européen a décidé la création d'une unité (Eurojust) (...) Le Conseil européen demande au Conseil d'adopter l'instrument juridique nécessaire avant la fin de l'année 2001* ».

Les événements intervenus à quatre mois et demi de la date butoir ont servi à activer les négociations. Les semaines qui ont suivi, ont donné lieu à une activité intense. Le groupe de travail « Eurojust », qui est l'émanation du groupe « Coopération en matière pénale », et un groupe « d'amis de la présidence » se sont réunis 19 jours au total sous les trois présidences précédentes. Sous présidence belge, 13 jours de réunion du groupe de travail ont été consacrés à la décision créant Eurojust.

Le Parlement a été amené à donner deux fois son avis. Une première fois le 27 avril 2001²⁷ et une seconde fois le 29 novembre 2001²⁸. Les Ministres devaient se réunir dans le cadre du Conseil « Justice, affaires intérieures et protection civile » pour entériner la décision instituant Eurojust, et son avis devait impérativement être donné préalablement. C'est ce qui fut fait après plusieurs mois de négociations, les Etats membres sont parvenus à un accord à quelques semaines avant l'échéance²⁹.

L'accélération des négociations concernant la décision instaurant Eurojust après les attentats du 11 septembre est l'illustration d'un renforcement de l'entraide pénale comme outil de la lutte anti-terroriste.

Le renforcement de la lutte anti-terroriste après les attentats du 11 septembre

Le Conseil européen de Tampere avait jadis donné l'élan nécessaire pour porter de nouveaux projets sur les fonds baptismaux. Les attentats du 11 septembre ont insufflé un nouvel élan. Cette dynamique se traduit de trois manières : par un renforcement de l'action extérieure de l'Union en matière de lutte anti-terrorisme ; par la création d'une « feuille de route » ; la mise sur pied de nouveaux instruments normatifs. Le

renforcement de la lutte anti-terroriste a aussi eu pour conséquence une modification du concept européen de sécurité³⁰.

NOTES

1. . Communiqué de presse n°12019/01 (Presse 327).
2. . Communiqué de presse n°1470/01.
3. . Communiqué de presse n°12109/01 (Presse 331).
4. . B. HENRI, *Le Renseignement – un enjeu de pouvoir*, Economica, 1998.
5. . D. BIGO, préface de F. THUILLIER, *L'Europe du secret, mythes et réalités du renseignement politique interne*, La Documentation française, 2000. Il est vrai que souvent, renseignement et information sont utilisés de manière synonyme. Ce sera aussi le cas dans cet exposé.
6. . Certains offices de la police judiciaire sont amenés à traiter d'affaires terroristes comme, par exemple, l'office central pour la répression du banditisme (O.C.R.B.) au sein de la D.C.P.J.
7. . Cf. infra 3e partie.
8. . Europol est fondé sur la Convention du 26 juillet 1995 sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol) (J.O.C.E. C 316 du 27.11.1995 p.2).
9. . Décision du Conseil du 3 décembre 1998 chargeant Europol de traiter des infractions commises ou susceptibles d'être commises dans le cadre des activités de terrorisme portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes ainsi qu'aux biens (J.O.C.E. C 26 du 30.1.1999).
10. . L'art. 2.2 al. 2 stipule 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 ».
11. . 7 ont été réalisés au cours de l'année 2000.
12. . Le rapport d'activité 2000 mentionne à titre d'illustration, l'opération LAGOS destinée à mettre hors de nuire un réseau de trafiquants lituaniens et polonais se livrant au trafic de drogue et de véhicules volés.
13. . Doc. du Conseil n°5455/02 du 28 janvier 2002 EUROPOL 5.
14. . Le BDL français se situe dans les locaux de la police nationale à Nanterre.
15. . Par souci de simplification, par « entraide judiciaire », il faudra comprendre entraide judiciaire pénale, par opposition à l'entraide judiciaire en matière civile.
16. . Il est important de signaler que le mandat d'arrêt européen a été l'une des réalisations qui a suivi les attentats du 11 septembre. A ce titre, son exposé aurait pu figurer dans la 3e partie de l'article. La seconde présente les grandes lignes de l'entraide judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme. Et parmi l'un des

instruments qui sera le plus utilisé figurera sans aucun doute le mandat d'arrêt européen. C'est pourquoi il est pertinent de procéder à une brève présentation de cet outil dans cette partie.

17. . J.O.C.E. C 313 du 23.10.1996, p. 12. Il convient de signaler cependant que cette convention n'est pas encore entrée en vigueur.

18. . Aux termes des conclusions du Conseil Européen, « la procédure formelle d'extradition devrait être supprimée entre Etats membres pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive » et remplacée « par un simple transfèrement des personnes ».

19. . La décision-cadre stipule qu'un mandat d'arrêt européen peut être émis pour des faits punis par la loi de l'Etat membre d'émission d'une peine privative de liberté de liberté d'un maximum d'au moins douze mois ou, lorsqu'une condamnation à une peine est intervenue pour des sanctions prononcées d'une durée d'au moins quatre mois.

20. . Il faut dire qu'avec l'adoption de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, tous les Etats membres vont bénéficier d'une législation commune. La question de la double incrimination va se poser avec moins d'acuité puisque les différences entre les Etats membres vont s'estomper.

21. . J.O.C.E. C 197 du 12.7.2000, p. 3.

22. . J.O.C.E. C 243 du 24.8.2000, p. 11.

23. . J.O.C.E. C 326 du 21.11.2001, p. 1.

24. . Qu'elle soit liée à une infraction politique, ou qu'elle soit inspirée par des intérêts politiques. Les Etats membres ont toutefois la faculté de limiter cette disposition à certaines infractions visées dans la Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme.

25. . Doc. du Conseil du 22 février 2002 n° 6552/02 COPEN 17.

26. . Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité (J.O.C.E. L 63 du 6.3.2001, p. 1).

27. . Fondé sur le rapport GEBHARDT (A5-0153/2001).

28. . Fondé sur le rapport GEBHARDT (A5-0398/2001).

29. . Suite à la levée des réserves parlementaires, le Conseil justice et affaires intérieures du 28 février 2002 a adopté formellement la décision.

30. . Autres conséquences qui ne sont pas traitées dans ce chapitre mais qui méritent cependant d'être mentionnées concernent le bouleversement des rapports liberté-sécurité. Dans un climat de menace généralisée d'attentats, les citoyens ont accepté plus facilement une restriction de leur liberté (on le voit par exemple dans le renforcement des contrôles de personnes et de bagages dans les aéroports). Toutefois, plusieurs personnalités et associations ont dénoncé cette « dérive sécuritaire ».

INDEX

Index chronologique : 2001 post 11 septembre

Mots-clés : construction européenne, droit européen, libertés publiques, Politique européenne de voisinage, sécurité

Thèmes : EUROJUST, EUROPOL

Index géographique : Union européenne