

# La coordination des politiques antiterroristes européennes: mission impossible?



Par **Mara Wesseling**\*<sup>1</sup>

Les politiques antiterroristes européennes ont connu un véritable essor depuis les attentats terroristes commis aux Etats-Unis, à Madrid et à Londres. Pour coordonner toutes les initiatives développées dans ce domaine, un poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union européenne a été créé en mars 2004. Cependant, l'écho retentissant que l'événement a eu dans la presse – usant de qualificatifs tels que “Tsar antiterroriste” et “Monsieur Terrorisme” – offre un contraste criant avec le silence observé par les médias en mars 2007, lorsque le coordinateur a quitté ses fonctions sans être remplacé jusqu'ici. Cet article tente d'identifier les obstacles à une coordination efficace des politiques antiterroristes européennes et d'exposer les solutions avancées par les institutions européennes. Enfin, il propose des éléments de réflexion pour contribuer à améliorer la coordination européenne dans ce domaine.

## 1. Introduction

La coopération entre les États européens en matière de lutte contre le terrorisme a commencé bien avant les attentats du 11 septembre 2001 ou du 11 mars 2004. Dès les années 1970, diverses mesures ont été prises à l'échelle européenne afin de lutter contre le terrorisme séparatiste ou idéologique qui sévissait alors dans divers États européens. L'une des initiatives les plus connues de cette époque est la collaboration informelle des ministres des Affaires intérieures et de la Justice au sein du groupe TREVI<sup>2</sup>, incorporé dans le traité de Maastricht au début des années 1990. Ce traité offre un cadre institutionnel aux multiples formes de coopération intergouvernementale qui se sont développées pendant les années 1970 et 1980 dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI). Ensuite, la volonté d'approfondir la coopération et de parvenir à un espace de liberté, de sécurité et de justice a été exprimée dans le traité d'Amsterdam et lors du Conseil extraordinaire de Tampere d'octobre 1999, consacré à la construction de cet espace.

Les attentats récents, ceux du 11 septembre en particulier, constituent un tournant dans l'approche européenne du terrorisme, dans la mesure où ils ont entraîné une mobilisation sans précédent. Au lendemain des attentats du 11 septembre, les chefs d'État européens se sont réunis lors d'un Conseil extraordinaire afin de définir un plan d'action complet et

détaillé (plus de 60 mesures)<sup>3</sup> pour lutter contre le terrorisme. Ensuite, des programmes et des stratégies plus ciblés sur certains aspects du terrorisme ont été élaborés.<sup>4</sup> Au niveau stratégique, deux documents de référence ont été publiés: la stratégie de sécurité européenne en 2003<sup>5</sup> et la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme fin 2005<sup>6</sup>. L'Union européenne entend alors s'affirmer comme acteur incontournable de la lutte contre le terrorisme.

Cependant, l'institutionnalisation graduelle des politiques antiterroristes au niveau européen ainsi que leur importance accrue ne se sont pas accompagnées de mesures de coordination efficaces. En 1995 déjà, lors de la Présidence espagnole, le Conseil européen a déclaré que *“pour prévenir et combattre efficacement les actions terroristes, il est nécessaire de réaliser une coordination en profondeur entre les États membres par une amélioration des mécanismes de coopération policière et judiciaire”*. L'absence de coordination a à nouveau été constatée lors du Conseil extraordinaire de Tampere, au cours duquel un plan d'action, suivi par la Commission européenne, a été proposé pour résoudre ce problème. Lors du Conseil extraordinaire du 21 septembre 2001, la gestion active du Conseil des Affaires générales apparaissait comme la solution miracle pour une meilleure coordination de la lutte contre le terrorisme. Le débat sur la coordination a ensuite été d'actualité pendant toute la période entre le 11 septembre 2001 et le 11 mars 2004. Entre-

temps, différentes options ont été avancées pour pallier les problèmes liés à cette absence de coordination. C'est pourquoi peu après les attentats de Madrid, un poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme a été créé. Après trois ans de fonction, le premier coordinateur, Gijs de Vries, a cependant quitté son poste en mars 2007, et n'a pas encore été remplacé.

Or, la disparition du coordinateur de la scène politique européenne ne signifie pas qu'une meilleure coordination a été établie; bien au contraire, le problème s'avère endémique. Dans cet article, on distinguera six arguments, par ailleurs interconnectés, qui expliquent cette situation. L'analyse porte également sur les réponses formulées par les institutions européennes pour résoudre ces problèmes. Enfin, quelques éléments de réflexion susceptibles d'assurer une meilleure coordination au niveau européen seront apportés.

## 2. Les obstacles à la coordination

### 2.1 La définition du terrorisme

Tout d'abord, il convient de se pencher sur la notion du terrorisme, car alors qu'elle est très largement utilisée et semble actuellement banale, les tentatives de la communauté internationale et des chercheurs pour parvenir à une définition unique et communément acceptée restent vaines<sup>9</sup>. Les difficultés à formuler une définition commune sont, d'une part, d'ordre politique – c'est l'interprétation de l'intention sous-jacente des actes commis qui permet de différencier le terroriste des combattants pour la liberté ou des délinquants de droit commun. D'autre part, elles sont dues au caractère protéiforme du terrorisme. L'organisation des groupes terroristes, de même que leur *modus operandi* et les motivations qui les poussent à recourir à la violence, changent d'un groupe à l'autre et au cours du temps.

Cette difficulté d'appréhension de la diversité des contextes que couvre la notion de terrorisme ne pose pas seulement des problèmes aux théoriciens de la question, mais elle a des conséquences concrètes. Une définition commune est indispensable pour assurer une coopération sur le terrain. En effet, sans définition commune, la poursuite des criminels et l'extradition des suspects, la responsabilisation des pays soutenant le terrorisme et la coopération des services judiciaires et policiers resteront impossibles.

L'Union européenne a partiellement paré à ce manque de définition en utilisant les 16 traités et protocoles pertinents des Nations unies et surtout en adoptant le 13 juin 2002 une décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme<sup>9</sup>. Bien que cette définition réponde à un besoin de clarté indispensable à une coopération transfrontalière sur le terrain et permette d'exercer des poursuites dans tous les États membres, elle ne clarifie pas la notion de terrorisme, mais seulement les *actes* terroristes. De plus, la décision-cadre, censée *rapprocher* les dispositions législatives des États membres, continue à accepter des variations de définition, parfois considérables, entre les États membres. Ainsi, cette solution pragmatique ne propose qu'une approche partielle du phénomène du terrorisme. Les

politiques antiterroristes sont par conséquent difficiles à définir, puisqu'elles ne s'attachent pas à un "objet" cohérent et constitué.

### 2.2 Une institutionnalisation transpilliers

Avec trois piliers où, depuis le traité de Maastricht, trois méthodes de prise de décision distinctes coexistent, la dispersion due à l'appréhension de ce phénomène s'ajoute à la diversité inhérente à la notion mentionnée ci-dessus. Un très grand nombre de mesures antiterroristes relèvent évidemment de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, c'est-à-dire du troisième pilier. Cependant, les aspects extérieurs comme la transposition des obligations internationales émanent du deuxième pilier. Par contre, d'autres mesures antiterroristes sont liées à des compétences communautaires, telles que la sécurité des transports ou la lutte contre le financement des actes terroristes. Ceci implique que les multiples aspects des politiques antiterroristes sont discutés au sein de divers groupes de travail et comités de hauts fonctionnaires, chacun suivant ses propres procédures institutionnelles.

Les lignes de démarcation ne sont pas toujours aussi claires que le modèle le laisse penser et il existe même des mesures relevant des trois piliers. Les listes mentionnant des groupes ou des individus soupçonnés de terrorisme, en sont une illustration intéressante. En effet, les États membres s'engagent à reprendre intégralement la liste des Nations unies visant des individus et des groupes en relation avec les Talibans et Al Qaida<sup>10</sup>. Parallèlement, afin de mettre en œuvre une autre résolution onusienne, les États membres ont élaboré une seconde liste commune d'autres entités soupçonnées de terrorisme<sup>11</sup>. Ces listes sont transposées au niveau

européen par des positions communes du Conseil sous le régime de la PESC. En ce qui concerne la liste onusienne, les décisions relatives à l'inscription des noms sont prises par le Conseil de sécurité, alors que pour la liste européenne, ces décisions relèvent du troisième pilier. L'exécution des sanctions financières liées à ces listes est quant à elle une compétence communautaire<sup>12</sup>.

Il faut remarquer que l'abandon du modèle des piliers est sujet à discussion depuis de longues années, il est d'ailleurs prévu dans les textes du traité constitutionnel. Toutefois, ce traité ne prévoit pas de grands changements s'agissant de la prise de décision et du caractère intergouvernemental du deuxième pilier. Pour combler cette lacune, les acteurs au sein des institutions se sont employés à améliorer la communication entre les piliers. Ainsi, les deux principaux groupes de travail du Conseil chargés du terrorisme, le TWG et le COTER, collaborent aujourd'hui régulièrement pour organiser des réunions et rédiger des documents en commun. La coopération reste néanmoins limitée et ces groupes restent jaloux de leurs prérogatives.

### 2.3 Un champ d'acteurs multiples

L'évolution graduelle des politiques antiterroristes européennes a entraîné une multiplication des acteurs impliqués et de leur

# Les structures formelles et informelles se sont multipliées de manière exponentielle depuis la prise de conscience de la menace terroriste née du 11 septembre.

diversité, notamment après les attentats commis aux États-Unis. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil n'est plus seul compétent pour les politiques antiterroristes de l'Union, mais partage progressivement ses prérogatives avec la Commission<sup>13</sup> et, dans une moindre mesure, avec le Parlement européen. Le traité d'Amsterdam a prévu également l'extension du rôle d'Europol et la création d'un organe judiciaire, Eurojust.

Les structures formelles et informelles se sont multipliées de manière exponentielle depuis la prise de conscience de la menace terroriste née du 11 septembre. Au sein des institutions et des agences, les directions générales ont renforcé ou créé des groupes ou des postes de responsable pour la lutte contre le terrorisme. La création de l'unité antiterroriste d'Europol, l'extension des effectifs du Centre de situation conjoint de l'Union européenne (SitCen) et, bien sûr, la nomination d'un coordinateur antiterroriste de l'Union européenne en sont des exemples.

À ces groupes administratifs ou plus opérationnels, formels ou informels, s'ajoute

toute une structure de coopération bilatérale et multilatérale en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne. Un exemple frappant de la complexification de la scène européenne dans ce domaine est la coopération transfrontalière renforcée pour, entre autres, lutter contre le terrorisme, ainsi que le prévoit le traité de Prüm. Ces textes ont initialement été signés par cinq États membres en dehors des institutions européennes (le 27 mai 2005) et seront bientôt partiellement transférés aux domaines de compétence de l'UE.

Il convient ici de souligner que la multiplication de ces agences, groupes et individus dotés de processus décisionnels différents encombre le secteur des politiques antiterroristes européennes<sup>14</sup>. Une des missions du coordinateur antiterroriste de l'Union européenne était d'offrir un cadre commun à tous ces acteurs, afin d'éviter la duplication des efforts et de mieux connaître l'ensemble des mesures prises par l'Union européenne.

#### 2.4 *L'ambivalence des États membres*

Malgré le grand nombre d'acteurs au niveau européen, les politiques antiterroristes européennes sont restées majoritairement une prérogative nationale, gérées par des méthodes intergouvernementales au niveau européen. Pour parvenir à une coopération efficace entre les États membres, il faudrait qu'il y ait une perception commune de la menace, plus profonde que la vision exprimée dans la stratégie de sécurité européenne, ainsi que suffisamment de confiance entre les services policiers et judiciaires des États membres pour qu'ils acceptent, par exemple, de partager leurs informations ou l'extradition de suspects.

Toutefois, les expériences du terrorisme diffèrent fortement entre les États membres. Près de 90% des victimes des attentats terroristes en Europe se trouvent dans seulement six États membres<sup>15</sup>. Les citoyens européens perçoivent donc la menace terroriste très différemment d'un État membre à l'autre. Ainsi, même si les dirigeants reconnaissent qu'une politique européenne est nécessaire pour lutter contre le terrorisme, l'urgence et la portée souhaitée de cette politique dépendent surtout de la situation intérieure des États membres,

ce qui explique la transposition parfois très lente des décisions européennes en droit national.

Le manque de confiance et la volonté omniprésente, quoique non affichée, des États membres de privilégier leurs intérêts nationaux au détriment de la coopération supranationale, rendent le partage effectif des pouvoirs extrêmement difficile. En effet, la coopération antiterroriste nécessite un effacement de la politique étatique qui va se heurter aux sensibilités nationales, car la sécurité relève traditionnellement des pouvoirs régaliens de l'État. La coopération entre les différents services de renseignements est difficile à réaliser et ce, tant pour des raisons de confiance que pour des aspects techniques.

La politique antiterroriste européenne est ambivalente dans la mesure où, d'une part, les dirigeants reconnaissent que le caractère international du terrorisme nécessite la coopération au-delà des frontières, mais où d'autre part, ils sont réticents à donner de réels pouvoirs et des ressources à l'Union européenne pour la rendre véritablement efficace. La

conciliation de ces deux logiques s'exprime par le rôle croissant mais limité que l'Union européenne s'assigne en matière de lutte contre le terrorisme. La stratégie antiterroriste européenne affirme que l'objectif de l'Union n'est pas de remplacer les États membres, mais de les soutenir et d'apporter une "valeur ajoutée" aux politiques nationales. Malheureusement, on peut craindre qu'il faille un attentat transfrontalier important pour que les États membres parviennent à dépasser l'ambiguïté liée à la délimitation des responsabilités européennes et nationales.

#### 2.5 *La rivalité interinstitutionnelle*

Il existe au niveau européen une concurrence entre et au sein des institutions et des agences chargées des politiques antiterroristes, au sujet de la délimitation des responsabilités nationales et européennes. Car, s'il appartient en principe au Conseil de mener et de coordonner la lutte contre le terrorisme au niveau européen, la Commission a obtenu ces dernières années une extension de son droit d'initiative et un rôle accru dans les textes du traité constitutionnel.

Les pouvoirs du coordinateur antiterroriste européen sont un exemple significatif de cette rivalité. Au moment de sa prise de fonction, la mission qui lui a été explicitement confiée était celle de coordonner les travaux menés par le Conseil. Par contre, son rôle quant à l'ensemble des politiques européennes n'était pas défini. La même situation s'est présentée vis-à-vis du Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier Solana. En effet, le coordinateur antiterroriste était chargé de la visibilité des politiques européennes auprès des pays tiers, mais il partageait son rôle d'interlocuteur avec le Haut Représentant.

La concurrence entre le Conseil et la Commission s'exprime également par l'utilisation de listes différentes de pays auxquels ils destinent leurs programmes d'action antiterroriste extérieure. Tandis que le Conseil se concentre sur un petit groupe de sept pays prioritaires, la Commission suit une approche plus large avec des programmes ciblant environ 70 pays. Cette divergence reflète des priorités et des moyens différents et rend plus ardues la cohérence et la coordination des politiques européennes.

## Les expériences du terrorisme diffèrent fortement entre les États membres.

Il existe aussi une certaine rivalité entre agences européennes. Alors qu'Europol s'affiche comme la principale agence fournissant des rapports et des analyses stratégiques à partir d'informations et de renseignements communiqués par les États membres, le Centre de situation conjoint de l'Union européenne (SitCen), qui relève du Secrétariat général du Conseil, revendique également ce titre.

Afin d'améliorer la communication et la transparence entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, un pas dans la bonne direction a été fait avec l'établissement d'un dialogue semestriel de haut niveau entre ces trois institutions<sup>16</sup>. Malheureusement, des querelles et des frictions subsistent.

### 2.6 Les effets de l'actualité

La survenue d'un attentat majeur peut avoir une influence immédiate et très forte sur les politiques antiterroristes. On distingue deux réactions de la part de l'Union européenne après un attentat. Premièrement, les attentats terroristes conduisent les gouvernements à prendre des mesures visibles pour rassurer les populations en état de choc. La prise de conscience de la vulnérabilité après chaque attentat a montré que l'inconscient collectif avait besoin, pour surmonter sa douleur et sa peur, d'un acte fort et symbolique. On comprend ainsi, du moins partiellement, les mesures liées à la création d'un poste de coordinateur antiterroriste, la clause de solidarité, ou encore la journée de commémoration des victimes du terrorisme.

Une deuxième réaction consiste en une véritable "explosion d'initiatives" après les attentats, mais seulement pendant quelques mois, avant que l'élan suscité par l'émotion populaire ne soit éclipsé par un autre événement médiatique. Les dirigeants exploitent ces moments pour réaliser des avancées dans le domaine de la lutte antiterroriste. Le mandat d'arrêt européen proposé et discuté depuis de nombreuses années, et qui a été adopté grâce au nouvel élan qu'a suscité le 11 septembre 2001, constitue un bon exemple de ce principe. Bien que l'on puisse interpréter ces effets post-attentat aussi bien de manière positive que négative, il est évident que ces électrochocs ponctuels rendent la coordination des politiques antiterroristes plus difficile.

## 3. Éléments de réflexion

Comme déjà indiqué dans l'introduction, le manque de coordination de la coopération européenne en matière de politiques antiterroristes est reconnu depuis au moins une décennie. Par ailleurs, on retrouve la plupart des arguments avancés ci-dessus non seulement à l'échelle européenne, mais également au niveau national. En outre, la vacance récente du poste de coordinateur antiterroriste invite à repenser l'approche européenne. Il ne s'agit pas ici d'asséner

des solutions qui ne pourraient être que simplistes au vu de la complexité du problème. Il s'agit plutôt de suggérer quelques éléments de réflexion modestes sur ce problème persistant. Trois axes de réflexion sont privilégiés: la légitimation des politiques antiterroristes et des changements tant institutionnels que relationnels.

Tout d'abord, il est évident que la coordination est facilitée quand son objet est bien circonscrit. Or, la teneur exacte des politiques antiterroristes, ainsi que leur coordination, restent largement indéfinies dans les documents européens, et bien que cette "ambiguïté constructive" ait des avantages lorsque les États membres recherchent un consensus, elle pose problème au moment de l'exécution de ces politiques. Une définition commune et des garanties démocratiques et juridiques permettent d'une part, de délimiter ce qui appartient ou non à la lutte contre le terrorisme et d'autre part, de limiter le sujet, évitant ainsi que toutes sortes de mesures "sécuritaires"

puissent être négociées comme antiterroristes. L'opinion publique mondiale et européenne a besoin d'être rassurée sur le fait que les droits de l'Homme ne sont pas sacrifiés au profit de la lutte contre le terrorisme. L'Union européenne a, à plusieurs reprises, affirmé l'importance du respect des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme et elle se doit de continuer sur cette voie et de prouver l'importance qu'elle porte à la question.

Récemment encore, le Parlement européen

a souligné l'importance d'une définition commune du terme "terrorisme", dont le concept devrait être développé par les Nations unies<sup>17</sup>. Pour ce qui est du contrôle démocratique et juridique, il n'est que très partiellement assuré, étant donné que la plupart des mesures actuelles relèvent des politiques intergouvernementales. En attendant, afin de mieux garantir que la divergence des définitions ne nuise pas au respect des droits de l'Homme et d'accroître la légitimité des actions européennes, il sera important de fixer la coopération entre les États membres sur un ensemble de principes légaux et démocratiques communs et d'en assurer le contrôle.

Ensuite, la coordination des politiques antiterroristes pourrait bénéficier de changements institutionnels. Le texte du traité constitutionnel prévoyait des améliorations considérables concernant la prise de décision dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, dont l'abandon des différents piliers. Même si le traité n'impliquait pas la communautarisation des politiques antiterroristes européennes, il apportait une plus grande cohérence aux méthodes et instruments décisionnels, grâce à un ensemble unique d'instruments juridiques et de principes généraux. En outre, la plupart des textes concernant les politiques antiterroristes seraient soumis au vote à la majorité qualifiée et à la codécision.<sup>18</sup> Malgré le refus du traité constitutionnel par les Français et les Néerlandais, il serait donc souhaitable de mettre en œuvre ces éléments de simplification des procédures et des instruments de prise



Conférence de presse sur "Le Programme de La Haye" par José Manuel Barroso (à gauche), Président de la Commission européenne, et Franco Frattini (à droite), Vice-président de la Commission européenne.  
© Communauté européenne, 2007

de décision. Leur adoption, que ce soit par un "mini-traité" ou une formule alternative, semble légitime, compte tenu du fait qu'une grande majorité de citoyens (86%) est favorable au renforcement du rôle décisionnel de l'Union européenne en matière de politiques antiterroristes<sup>19</sup>.

Un deuxième changement institutionnel porterait sur l'encadrement des politiques antiterroristes au sein des institutions. L'idée de créer le poste de coordinateur pour assurer la cohérence et la mise en œuvre des politiques antiterroristes dans des secteurs aussi divers que la santé publique, la justice ou encore les finances, et d'améliorer l'échange entre tous les acteurs impliqués est à préserver. Cependant, pour en faire plus qu'un "tigre de papier", il importe de clarifier ses pouvoirs exacts. Tout d'abord, en allant au-delà d'un poste administratif chargé de surveiller les progrès des États membres dans l'exécution des politiques antiterroristes, vers un poste qui soit davantage celui d'un ambassadeur et soit par conséquent plus visible et politique. Ensuite, il faudrait créer un statut moins ambigu que celui de "représentant personnel déguisé en coordinateur". Il faudrait aussi lui octroyer de réels pouvoirs en termes de budget, de personnel et de moyens de sanction, afin de lui donner plus d'autorité vis-à-vis des États membres et de la scène internationale, une plus grande indépendance institutionnelle et une liberté d'action plus importante.

Mais il ne s'agit pas seulement d'agir au niveau de la création des institutions et des agences. Étant donné que l'essentiel de la coopération reste aux mains des États membres et que les infrastructures opérationnelles demeurent majoritairement nationales, il convient d'investir sur la durée, dans l'établissement de réseaux de confiance entre les différents acteurs nationaux et européens à tous les échelons. Les plates-formes peuvent être multiples, telles que les conférences internationales ponctuelles, les communautés

d'échange virtuelles entre policiers, comme proposé par exemple par le Collège européen de police (CEPOL), et les échanges professionnels entre États membres concernant les policiers et les juristes – on pourrait même imaginer un programme de quelques mois inspiré des programmes ERASMUS, qui serait subventionné par la Commission.

Au-delà des relations de confiance, il est également important de maintenir l'investissement dans la communication interinstitutionnelle. Certes, diverses démarches pour améliorer la communication entre et au sein des institutions européennes ont été faites ces dernières années. Cependant, pour dépasser les rivalités interinstitutionnelles et respecter les prérogatives respectives des acteurs européens, une stratégie visant la communication entre les institutions et les agences européennes pourrait être conçue. Le plan d'action et la stratégie antiterroriste européenne de 2005 pourraient servir de point de départ à l'évaluation et la reconnaissance des rôles des différents acteurs, et permettre de trouver un consensus pour parvenir ensuite à une coordination de qualité.

Enfin, la coordination des politiques antiterroristes européennes est une problématique dynamique et complexe. Les différentes solutions avancées ces douze dernières années traduisent une réflexion profonde et des négociations adaptées en permanence à des réalités politiques en constante évolution. Le coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union européenne, dernière solution en date pour améliorer la coordination antiterroriste, a fait progresser les politiques en surveillant l'exécution des obligations des États membres. Toutefois, depuis sa création il y a trois ans, cette fonction nécessite aujourd'hui des aménagements. Ces adaptations nécessairement progressives et continues font de la coordination des politiques antiterroristes de l'Union européenne une mission certes difficile, mais pas impossible.

## NOTES

\* Assistante de recherche, Unité "Politiques européennes".

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier Efthymios Costopoulos et Simon Duke pour leurs suggestions utiles.

<sup>2</sup> Ce groupe a été établi par le Conseil en 1975 à Rome. Il s'est choisi cette appellation en référence à la fontaine romaine, mais l'acronyme retenu précise également ses domaines d'action: "Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale".

<sup>3</sup> Conclusions et Plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, doc. SN 140/01. Depuis son adoption, le plan d'action est revu tous les six mois.

<sup>4</sup> Parmi les documents plus spécifiques: la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, doc. 14781/1/05 REV 1; le programme de solidarité de l'UE face aux conséquences des menaces et des attentats terroristes (programme CBRN révisé/élargi), doc. 15480/04; *Strategy on Terrorist Financing*, doc. 16089/04.

<sup>5</sup> Une Europe sûre dans un monde meilleur, la stratégie de sécurité européenne, le 12 décembre 2003

<sup>6</sup> La stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, le 30 novembre 2005, 14469/4/05 REV 4.

<sup>7</sup> Déclaration de La Gomera, le 14 octobre 1995, doc. 10899/95.

- <sup>8</sup> Voir par exemple: Schmid, A.P. & Jongman, A.J. (1983) *Terrorism and international order: a research guide to concepts theories, databases and literature*, SWIDOC, Amsterdam ed. Transaction Publishers.
- <sup>9</sup> Décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JO 2002, L 349/1.
- <sup>10</sup> Il s'agit de la résolution 1267 (1999) de l'ONU sur la situation en Afghanistan, adoptée par le Conseil de sécurité le 15 octobre 1999, et des résolutions consécutives (UNSC 1333 (2000), UNSC 1390 (2002), UNSC 1455 (2003) transposées par l'Union européenne par les positions communes 1999/727/PESC du 15 novembre 1999, sur les mesures restrictives contre les Talibans, JO 1999, L 2941; 2001/154/PESC du 26 février 2001, sur des mesures additionnelles contre les Talibans JO 2001, L57/1; 2002/402/PESC du 27 mai 2002 sur des mesures restrictives contre Usama Ben Laden, les membres d'Al Qaida et les Talibans, JO 2002, L 139/4.
- <sup>11</sup> Afin d'exécuter la résolution 1373 (2001) de l'ONU sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, le Conseil a adopté la position commune 2001/931/PESC et 2001/931/PESC, le 27 décembre 2001, JO 2001, L344/90 et JO 2001, L 344/93.
- <sup>12</sup> Règlements CE 337/2000 (Règlements dits Al Qaeda et affiliés); remplacés par CE 467/2001 pour exécuter la position commune sur les Talibans et CE 2580/2001 pour donner suite à la position commune sur le terrorisme.
- <sup>13</sup> La Commission a été très productive dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Elle a publié de nombreuses communications et proposé des actes législatifs. Le document intitulé "Activités de la Commission en matière de lutte contre le terrorisme", mémo/06/323, du 11 septembre 2006, énumère toutes ses réalisations depuis 2004 et les projets du premier semestre 2006.
- <sup>14</sup> Monica den Boer utilise le mot "crowded policy area". Voir: Den Boer, *9/11 and the europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment*, Policy Papers Groupement d'études et de recherches "Notre Europe", n°6, septembre 2003, p.25.
- <sup>15</sup> Edwin Bakker, *Differences in terrorist threat perceptions in Europe*, dans: Dieter Mahncke and Jorg Monar (eds.), *International terrorism. A European response to a global threat?*, College of Europe Studies, n°3, pp. 47-62.
- <sup>16</sup> Conclusions du premier dialogue politique de haut niveau sur la lutte contre le terrorisme associant le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne, qui a eu lieu le 10 mai, doc. 9246/06.
- <sup>17</sup> Parlement européen, Commission temporaire sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers, Rapport sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transport et la détention illégale de prisonniers, doc. A6-0020/2007, le 31 janvier 2007, p. 30.
- <sup>18</sup> Les sujets exclus sont la création du poste de Procureur européen, les actes de police transfrontaliers et les missions de police opérationnelles. Pour une analyse des modifications proposées par la Constitution, voir par exemple: Peers, S. (2006) *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, deuxième édition, p. 588; Piris, J-C. (2006) *The Constitution for Europe, a legal analysis*, Cambridge University Press, p. 267.
- <sup>19</sup> Special Eurobarometer 266, *The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas*, février 2007.