

Mémoire de synthèse

***La lutte européenne contre le terrorisme et l'échange
d'informations en matière de justice pénale.
Étude de cas: le registre judiciaire européen anti-
terroriste***

Mémoire réalisé par : Téo Coen

Promoteur : Denis Duez

Lecteur : Rocco Bellanova

Master en études européennes

Année académique 2020 – 2021

Déclaration de déontologie

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Remerciements

D'abord, je tiens à remercier mon promoteur Denis Duez, de m'avoir fait confiance pour la réalisation de ce mémoire, du choix du sujet au dépôt final, ainsi que pour ses précieux conseils et ses encouragements quand cela s'est avéré nécessaire.

Ensuite, je remercie également toute ma famille et mes proches, qui, d'une façon ou d'une autre, m'ont permis de mener à bien mes études et la rédaction finale de ce mémoire. Tout particulièrement, je suis extrêmement reconnaissante envers mes parents pour leur travail de relecture et leur soutien sans faille.

Enfin, je remercie Sébastien, qui a rendu cette dernière année sur le mode « Covid » plus facile et plus douce ainsi que pour sa bienveillance, son soutien et ses encouragements inestimables au cours de ces quatre dernières années.

Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
CADRE THÉORIQUE ET D'ANALYSE.....	11
I. LES ÉTUDES DE SÉCURITÉ ET LE TOURNANT CRITIQUE	12
1. <i>Le processus de sécuritisation : une grille de lecture constructiviste.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Le processus de sécuritisation : zoom sur deux approches discursives.....</i>	<i>16</i>
II. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET LE REGISTRE JUDICIAIRE EUROPÉEN ANTI-TERRORISTE : UN PROCESSUS DE SÉCURITISATION RÉUSSI AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ?.....	18
<u>PARTIE I</u>:LA LUTTE EUROPÉENNE CONTRE LE TERRORISME: DU GROUPE DE TREVI À L'UNION DE LA SÉCURITÉ.....	20
I. L'ESPACE DE SÉCURITÉ, DE LIBERTÉ ET DE JUSTICE: CADRE LÉGAL ET INSTITUTIONNEL.....	20
II. GROUPE DE TREVI (1975)	22
III. 9/11 ET AL-QAÏDA: UNE NOUVELLE FORME DE TERRORISME.....	23
IV. MADRID (2004) ET LONDRES (2005) : L'UNION TOUCHÉE SUR SON TERRITOIRE .	24
V. DES PRINTEMPS ARABES À LA CRISE SÉCURITAIRE DANS L'UNION.....	26
VI. 2015-2017 : NOUVELLE VAGUE D'ATTENTATS MEURTRIERS DANS L'UNION.....	28
VII. LE LANCEMENT DE L'UNION DE LA SÉCURITÉ	29
VIII. LA LUTTE EUROPÉENNE CONTRE LE TERRORISME AUJOURD'HUI : UNE DYNAMIQUE NOUVELLE	32
<u>PARTIE II</u>:LE REGISTRE JUDICIAIRE EUROPÉEN ANTI-TERRORISTE (EN : COUNTER-TERRORISM REGISTER)	34
I. D'UNE DÉCLARATION CONJOINTE AU LANCEMENT OFFICIEL	34
II. LE CTR : FONCTIONNEMENT, CONTENU ET PRINCIPES DE BASE	37
1. <i>Le CTR en théorie : la décision 2005/671/JAI.....</i>	<i>37</i>
2. <i>Le CTR en pratique.....</i>	<i>43</i>
III. LA DÉCISION 2005/671/JAI : PROCESSUS DÉCISIONNEL ET ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE PRÉ-LISBONNE, QUELLES IMPLICATIONS ?.....	49
1. <i>Le cadre légal pré-Lisbonne.....</i>	<i>50</i>
2. <i>Le cadre légal Post-Lisbonne.....</i>	<i>52</i>

IV. LE CTR : EXAMEN CRITIQUE DE SON EFFECTIVITÉ ET DE SON EFFICACITÉ	53
1. <i>La division des tâches avec Europol.....</i>	<i>54</i>
2. <i>Interopérabilité avec les autres systèmes d'information au sein de l'Union.....</i>	<i>55</i>
3. <i>Implémentation systématique de l'échange d'informations ?.....</i>	<i>58</i>
4. <i>Le respect des droits fondamentaux : zoom sur la protection des données à caractère personnel en matière de coopération judiciaire.....</i>	<i>60</i>
V. LE CTR : UNE PLUS-VALUE, CERTES, MAIS DES LACUNES SUBSISTENT.....	65
1. <i>Une plus-value indéniable.....</i>	<i>66</i>
2. <i>Des lacunes et des limites subsistent.....</i>	<i>67</i>
LA LUTTE EUROPÉENNE CONTRE LE TERRORISME ET LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE JUSTICE PÉNALE : UN PROCESSUS DE SÉCURITISATION RÉUSSI AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ?.....	69
I. L'ACTEUR SÉCURITISATEUR/SÉCURITAIRE : L'UNION EUROPÉENNE À TRAVERS LA COMMISSION ET EUROJUST	70
II. LES SUJET ET OBJET DE RÉFÉRENCE : LE TERRORISME COMME MENACE POUR LES INTÉRÊTS DE L'UNION, LA PROTECTION ET LA SÉCURITÉ DES CITOYENS EUROPÉENS	73
III. AUDIENCE : LES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION.....	75
IV. CONTEXTE : LA LUTTE EUROPÉENNE CONTRE LE TERRORISME DE 1975 À NOS JOURS	77
V. ADOPTION DE POLITIQUES DISTINCTES : ROUTINISATION OU POLITIQUE DE L'EXCEPTION ?	80
VI. CONCLUSION.....	82
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	83
BIBLIOGRAPHIE.....	88
I. LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE	88
1. <i>Ouvrages et monographie.....</i>	<i>88</i>
2. <i>Articles et contributions.....</i>	<i>88</i>
II. SOURCES LÉGALES.....	90
III. DOCUMENTS OFFICIELS	95
1. <i>Commission européenne</i>	<i>95</i>
2. <i>Parlement européen.....</i>	<i>96</i>

3.	<i>Conseil de l'Union européenne</i>	97
4.	<i>Conseil européen</i>	97
5.	<i>Eurojust</i>	97
6.	<i>Europol</i>	98
IV.	SITES INTERNET	99
V.	ARTICLES DE PRESSE	99
VI.	RESSOURCES MULTIMÉDIAS	100
VII.	ENTRETIEN	101
ANNEXES		102
I.	ANNEXE N°1	102
II.	ANNEXE N°2	103
III.	ANNEXE N°3	104
IV.	ANNEXE N°4	105
1.	<i>Remarques méthodologiques</i>	105
2.	<i>Retranscription</i>	105

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le terrorisme est progressivement devenu une problématique centrale au sein de l'Union européenne (« l'Union »). Il en résulte une pléthore d'instruments, de déclarations, de programmes, de stratégies, de réunions ministérielles, de sommets ordinaires ou extraordinaires, de conclusions et de documents officiels en tout genre, qui pourraient perdre/démotiver plus d'un chercheur qui tenterait d'en dresser une liste exhaustive. Dans mon mémoire, j'ai donc décidé d'aborder la lutte européenne contre le terrorisme sous l'angle d'une étude de cas : le lancement du « registre judiciaire européen anti-terroriste » (EN : *Counter-terrorism Register* – le « CTR ») auprès d'Eurojust le 1^{er} septembre 2019 basé sur une décision du Conseil de 2005 (2005/671/JAI)¹. Ce choix se justifie par deux raisons principales. D'abord, parce que je ne désirais pas simplement retracer la genèse et les évolutions institutionnelles et politiques autour de la lutte européenne contre le terrorisme dans son ensemble. A cet égard, l'examen de la littérature scientifique permet de conclure rapidement que ce sujet a fait l'objet de nombreuses études, recherches, publications, ouvrages, articles, etc. Dès lors que l'objet de mon étude de cas est récent, il existe très peu de littérature scientifique qui en traite. Ce mémoire se donne donc, dans une certaine mesure, l'ambition de combler cette lacune. Ensuite, parce que cette étude de cas m'offrait différentes perspectives à analyser telles que l'évolution du processus décisionnel d'un point de vue politique, institutionnel et juridique ; l'analyse d'une agence européenne en particulier, Eurojust ; la coopération entre les institutions et les agences de l'Union ainsi que la coopération entre l'Union et ses États membres ; la coopération judiciaire en matière pénale et l'échange d'informations en matière de lutte contre le terrorisme, l'interopérabilité des registres centralisés, la protection des droits fondamentaux et plus particulièrement, la protection des données à caractère personnel à l'ère numérique.

Pourquoi, alors, est-il opportun de faire l'examen du CTR dans le cadre de la lutte européenne contre le terrorisme? Précisément parce qu'un échange d'informations en matière judiciaire au sein des États membres aurait déjà dû faire l'objet d'une concrétisation et ce, depuis les attentats de Londres (2004) et Madrid (2005). En effet, c'est à la suite de ces événements que le Conseil

¹ Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, *J.O.*, L 253, 29 septembre 2005, pp. 22 à 24.

de l'Union a déjà adopté une décision qui devait les y contraindre (la décision 2005/671/JAI sur laquelle se base le CTR). Or, ce n'était toujours pas le cas lors des attentats de Paris (2015) et Bruxelles (2016). Pourtant, les services de quatorze États membres ont été mobilisés au cours des enquêtes y afférant, mettant en évidence un processus complexe de ramification entre différentes cellules terroristes djihadistes. Cela a lancé une nouvelle dynamique dans la lutte contre le terrorisme et plus particulièrement, sur la nécessité d'échange d'informations entre les États membres et l'Union avec le lancement du CTR. Le coordinateur européen en la matière, Gilles de Kerchove, qualifie cette innovation de « chaînon manquant » en matière de lutte européenne contre le terrorisme. Le CTR serait donc l'outil dont l'Union avait besoin au niveau opérationnel pour faciliter et approfondir la coordination des enquêtes en matière terroriste.

Si entre la décision de 2005 et sa concrétisation par le CTR, quatorze années se sont écoulées c'est parce que la lutte contre le terrorisme est un domaine où la tension entre coopération entre États membres et souveraineté nationale est particulièrement prégnante. Il s'agit alors, dans le cadre de ce mémoire, de montrer dans quelle mesure cette tension s'est fait ressentir entre 2005 et 2015, en quoi les attentats de 2015 et 2016 ont lancé une nouvelle dynamique pour finir par faire un examen précis du point de basculement dans cette tension grâce au CTR. En effet, il s'agit de montrer en quoi le CTR constitue un changement d'attitude dans les pratiques européennes en matière de lutte contre le terrorisme, ou si, à l'inverse, cette coopération reste limitée, en raison notamment de la volonté des États membres de garder la main sur les questions régaliennes de sécurité. Pour ce faire, l'angle théorique adopté sera celui des approches fonctionnalistes sécuritaires telles qu'elles sont développées dans les « *security studies* », les études de sécurité, et *a fortiori*, le processus de sécuritisation, concept au cœur de l'École de Copenhague, emblématique du tournant critique des études de sécurité. Dès lors notre question de recherche vise à comprendre et analyser **en quoi la lutte européenne contre le terrorisme, a fortiori un champ particulier de celle-ci, la coopération judiciaire en matière pénale, à travers l'étude de cas consacrée au registre judiciaire européen anti-terroriste, est un processus de sécuritisation réussi au sein de l'Union européenne ?**

Sur le plan méthodologique, ce mémoire s'inscrit donc dans une démarche hypothético-déductive : la formulation d'une question de recherche, la construction d'une ou plusieurs hypothèses ainsi que l'application d'un cadre théorique pour y répondre. Pour répondre à cette question de recherche, il est nécessaire d'adopter deux approches : une approche descriptive et une approche analytique.

L'approche descriptive se base sur un corpus justifié de différents articles et ouvrages scientifiques relatifs d'une part, aux origines et aux développements de la lutte contre le terrorisme au sein de l'Union et d'autre part, au cadre théorique relatif aux *security studies*, les études de sécurité. Tant pour le cadre théorique que pour la lutte européenne contre le terrorisme, les ouvrages ne manquent pas et les articles abondent. Puisqu'un tri s'imposait en termes de pertinence, je me suis concentrée sur les ouvrages de référence et les articles qui me permettaient d'avoir un regard critique par rapport aux contenus formels officiels produits par l'Union. J'ai également fait le choix d'utiliser la littérature scientifique à la fois en langue française et anglaise, ce qui m'a permis de lire les propos des différents auteurs dans la langue originale de publication de leurs ouvrages et/ou articles.

Cette problématique nécessite également, une approche analytique qui consiste alors en une analyse des documents officiels publics produits par l'Union tels que les différentes décisions, déclarations, programmes, stratégies, comptes rendus, conclusions, mémorandums ainsi que les instruments législatifs qui se rapportent à la fois à la lutte européenne contre le terrorisme et au CTR. A cet égard, je me suis limitée aux documents officiels, produits depuis 2001 jusqu'aujourd'hui, qui paraissaient les plus importants pour mettre en lumière les temps forts de la lutte européenne contre le terrorisme. En effet, il existe une pléthore de documents officiels qui traite de ce sujet et il n'était pas possible, sur le plan méthodologique, d'analyser de manière exhaustive tous ces documents officiels et instruments législatifs. Des choix en termes de pertinence ont donc dû être établis, entre autres, en termes d'occurrence dans la littérature scientifique ou de signes de changements ou d'avancées particulières dans les pratiques européennes en matière de terrorisme. Concernant le CTR, puisqu'il est récent, la littérature scientifique qui en traite n'est pas abondante. Pour dépasser ce problème, l'analyse des diverses sources officielles de l'Union y afférant (en particulier les vidéos de la conférence de presse lors du lancement du CTR, le site d'Eurojust et ses rapports annuels sur le contre-terrorisme ainsi qu'une étude d'expertise sollicitée par la Commission dans le cadre de son projet de « Numérisation de la Justice ») a été complétée par un entretien avec deux acteurs stratégiques : Monsieur Gilles de Kerchove et Madame Nathalie Lerch. En effet, et nous le verrons dans ce mémoire, Monsieur Gilles de Kerchove est le coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme depuis 2007. Il a participé à la création et à la mise sur pieds de l'agence européenne Eurojust, au sein de laquelle le CTR a été lancé. *A fortiori*, il était présent lors de la conférence de presse qui inaugurerait le lancement du CTR. Madame Nathalie Lerch est une employée d'Eurojust qui s'occupe, en particulier, de la coopération judiciaire et connaît

bien le fonctionnement du CTR. Au regard des conditions sanitaires particulières de ces derniers mois, cet entretien a eu lieu en ligne, via une application de communication sécurisée. A la demande de Monsieur de Kerchove, mes questions ont été transmises à l'avance, sur base des éléments dont je disposais déjà grâce à l'analyse des documents officiels européens relatif au CTR. Cet entretien collectif a fait l'objet d'un enregistrement audio qui a été retranscrit, *a posteriori* (*cf* annexe n°4). Il s'agissait d'un entretien structuré, ce qui explique d'ailleurs sa durée totale d'approximativement 40 minutes. Celui-ci a permis davantage d'avoir d'abord un avis éclairé sur l'élaboration du CTR et son lancement, ensuite un feedback sur son fonctionnement et enfin, la mise en évidence de certaines sensibilités/réticences ou au contraire engouements/encouragements au sein des États membres. S'il peut paraître, au premier abord, surprenant qu'un seul entretien ait été mené, les informations obtenues étaient pertinentes et complètes pour me permettre d'enrichir le regard critique porté sur les lacunes et les limites liées au fonctionnement du CTR.

Par conséquent, à travers ce mémoire, il s'agit d'abord d'exposer le cadre théorique et d'analyse qui nous guidera tout au long de celui-ci. L'École de Copenhague, emblématique du tournant critique des études de sécurité, nous permettra de présenter et définir ce que l'on entend par processus de sécuritisation et comment celui-ci fonctionne (*cf* Cadre théorique et d'analyse). Ensuite, deux parties seront dédiées aux développements empiriques. La première permettra de retracer l'évolution historique, politique et institutionnelle de la lutte européenne contre le terrorisme depuis la création du groupe de TREVI en 1975 jusqu'à la mise en place de l'union de la sécurité en 2016 (*cf* Partie I). La deuxième, consacrée à l'étude de cas du CTR, permettra de comprendre les raisons qui ont poussé à son lancement et comment il fonctionne dans la pratique. L'analyse critique du CTR nous permettra de déceler la manifestation d'un changement de paradigme ou au contraire d'une avancée limitée en matière de lutte européenne contre le terrorisme (*cf* Partie II). Enfin, sur base du cadre théorique développé dans les premières pages et des développements empiriques consacrés aux temps forts de la lutte européenne contre le terrorisme replacée dans le temps long, ainsi que de l'étude de cas consacrée au CTR, la dernière partie permettra d'apporter une réponse finale à notre question de recherche. Pour conclure, il s'agira de ramasser les enseignements les plus importants que ce mémoire nous a permis de tirer. Dans un esprit critique, il s'agira également d'en souligner les limites et dessiner les pistes de recherche qui pourraient être développées pour l'approfondir.

CADRE THÉORIQUE ET D'ANALYSE

En matière de lutte contre le terrorisme, l'action est toujours réactive². Si la pratique démontre bien cet argument, il faut tout de même rester nuancé et précis. Ce n'est pas l'action elle-même *sensu stricto* qui est réactive puisque les différentes propositions/les différents dossiers restent dans les « tiroirs » pendant de longs mois voire années. C'est bien la construction du consensus politique qui est en réaction à un événement, un attentat meurtrier *in casu*. Dès lors, dans ce cas, un consensus politique est favorisé et l'on sort vite un dossier du tiroir pour y apporter une réponse rapide : ce qui explique que l'instrument n'est pas forcément toujours adapté. On s'inscrit donc ici davantage dans une perspective sécuritaire fonctionnaliste : avec l'abolition des frontières intérieures de l'Union en 1992, toutes les conséquences négatives qui peuvent en découler doivent être compensées par le renforcement de la coopération dans la lutte contre les différentes menaces à la sécurité personnelle et individuelle³. Il y a donc un effet de *spillover* (engrenage), une chose entraînant une autre, du domaine de la libre circulation des personnes à différents champs de la sécurité, le terrorisme parmi d'autres⁴.

Pour élaborer davantage l'angle théorique adopté, à travers ce mémoire, pour répondre à notre question de recherche, nous opterons pour les approches fonctionnalistes sécuritaires telles qu'elles sont développées dans les « *security studies* », les études de sécurité. Dès lors, nous partageons la posture critique que Thierry Balzacq adopte dans son ouvrage « *Théories de la sécurité*⁵ » (I.). L'école de Copenhague est emblématique de ces études critiques avec la théorie de la sécuritisation. Dès lors, le processus de sécuritisation, tel qu'il est défini et présenté par Waeber et complété par Balzacq, nous servira davantage de fil conducteur (1.). Carrapiço, qui s'inscrit également dans le tournant critique des études de sécurité, a développé une grille de lecture particulière du processus de sécuritisation. Dans son étude de cas consacrée au crime organisé dans l'Union, elle analyse le processus de sécuritisation selon deux approches discursives: linguistique (les discours) et sociologique (la pratique, l'environnement concret). En fonction de l'approche adoptée (linguistique ou sociologique), on peut voir se

² S. MESSINI, « La reconnaissance mutuelle en matière pénale entre efficacité et responsabilité », *Archives de politique criminelle*, 2016/1, n°38, p. 229.

³ H. CARRAPIÇO, « Analysing the European Union's responses to organized crime through different securitization lenses », *European Security*, 2014, 23/4, p. 608.

⁴ *Ibid.*, p. 608 à 610.

⁵ T. BALZACQ, *Les théories de la sécurité. Les approches critiques*, Presses de Science po, Paris, Collection: références, 2016.

dessiner des conclusions divergentes en ce que le processus de sécuritisation a fonctionné ou non⁶ (2.). C'est particulièrement intéressant au regard de l'hypothèse que ce mémoire se donne l'ambition de vérifier. En effet, il s'agit de vérifier si le lancement de l'union de la sécurité et, en particulier du CTR, participe ou non, à un changement de dynamique/de paradigme dans les pratiques européennes en matière de lutte contre le terrorisme, et plus particulièrement en ce qui concerne l'échange d'informations en matière de justice pénale. Dès lors notre question de recherche vise à comprendre et analyser **en quoi la lutte européenne contre le terrorisme, a fortiori un champ particulier de celle-ci, la coopération judiciaire en matière pénale, à travers l'étude de cas consacrée au registre judiciaire européen anti-terroriste, est un processus de sécuritisation réussi au sein de l'Union européenne ?** Cela permettra précisément de différencier entre la pratique et les discours et de nuancer la réponse apportée à cette question de recherche en appliquant les grilles de lecture de Carrapiço. Pour dessiner ces conclusions, Carrapiço adopte une double méthode : institutionnelle et « pratique ». C'est cette double méthode que nous adopterons également pour tirer nos conclusions dans la dernière partie de ce mémoire et répondre à notre question de recherche. Néanmoins, pour apporter une réponse précise et complète, nous compléterons les grilles de lecture de Balzacq et Carrapiço avec le concept de sécuritisation collective tel qu'il est défini par Sperling et Webber et développé dans une étude de cas sur le terrorisme par Kaunert et Léonard. Ces deux auteurs s'inscrivent également dans la posture critique des études de sécurité.

Dès lors, l'ensemble du cadre théorique qu'il s'agit de développer dans cette partie n'a pas pour objet de donner d'ores et déjà une réponse définitive, si tant est que ce soit possible et désirable, à notre question de recherche. Au contraire, il s'agit de définir les éléments théoriques et de compréhension les plus importants en amont des développements plus amples qui constituent les deux grandes parties de ce mémoire (II.). C'est dans une troisième et dernière partie de ce mémoire, qu'il s'agira d'apporter et d'exposer la réponse à notre question de recherche.

I. Les études de sécurité et le tournant critique

A partir des années 80, se développe dans le champ des relations internationales, plusieurs réflexions et travaux autour du concept de sécurité⁷. Plus singulièrement, c'est en réponse au

⁶ H. CARRAPIÇO, *op. cit.*, p. 602.

⁷ D. DUEZ, « Chapitre I. Construction sociale des menaces et légitimité de l'ordre politique. La sécurité comme pratique discursive », in *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2008, p. 27.

débat intellectuel qui a suivi la publication de l'ouvrage de Buzan « *Peoples States and Fear* » en 1983, que l'École de Copenhague⁸ adopte une posture critique des études de sécurité. A travers les différents travaux qu'elle mène, elle se donne une ambition : redéfinir le concept de la sécurité dans une approche constructiviste⁹.

Contrairement aux études traditionnelles des études de sécurité dans lesquelles l'État apparaît tout à fait central, les études critiques ne font plus de l'État ni l'objet ni la finalité de leur recherche. Dans cette perspective, l'État est considéré comme un instrument au profit de différents intérêts. La source de la menace n'apparaît plus comme objective, comme dans les études traditionnelles où il s'agissait pour l'État de faire face à la menace d'autres États, pouvant mener à des guerres. A l'inverse, dans les études critiques, la source de la menace est subjective, le but étant d'analyser et de comprendre comment les problèmes publics deviennent une menace. Les études critiques se concentrent donc davantage sur les pratiques réflexives et une épistémologie interprétative¹⁰.

Si la centralité de l'État disparaît, à quel(s) acteur(s) et quel(s) niveau(x) d'analyse les études critiques s'intéressent-elles ? Celles-ci adoptent une ontologie sociale et pluraliste en fonction des acteurs et des menaces qu'il s'agit d'analyser¹¹. Autrement dit, pour les études critiques, « les enjeux de sécurité déterminent le niveau auquel doit s'appliquer l'analyse¹² ». L'école de Copenhague est emblématique de ces études critiques avec la théorie de la sécuritisation.

1. Le processus de sécuritisation : une grille de lecture constructiviste

Le processus de sécuritisation (EN : *securitization*) est élaboré et présenté pour la première fois par Waever en 1995¹³. S'inscrivant dans le tournant critique des études de sécurité, Waever prend distance par rapport à l'approche traditionnelle : la sécurité n'est ni une réalité objective, ni un état de fait, c'est un acte de langage, un « *speech act* »¹⁴. Cette approche constructiviste

⁸ L'École de Copenhague rassemble les chercheurs, dont Ole Waever, rassemblés au sein du centre de recherche danois: *Center for Peace and Conflict Research* de Copenhague. Voyez, T. BALZACQ, « Chapitre 1 – Lectures historiques des études de la sécurité » in *Les théories de la sécurité. Les approches critiques*, Presses de Science po, Paris, Collection: références, 2016, p. 48 ; D. DUEZ, *op. cit.*, p. 64.

⁹ D. DUEZ, *op. cit.*, p. 64.

¹⁰ T. BALZACQ, « Chapitre 1 », *op. cit.*, pp. 25 à 26.

¹¹ *Ibid.*, p. 39.

¹² *Ibid.*, p. 40.

¹³ D. DUEZ, *op. cit.*, p. 63.

¹⁴ O. WAEVER, « 3. Securitization and Desecuritization », in R. D. LIPSCHUTZ (ed.), *On Security*, Columbia University Press, New-York, 1995, p. 51.

permet de dépasser l'opposition manichéenne entre menace objective et menace subjective¹⁵. Le concept de sécurité devient un processus au cours duquel les interactions entre individus/groupes sociaux produisent la réalité sociale¹⁶. Dans le processus de sécuritisation, il ne s'agit pas de donner une définition stricte à la sécurité, qui serait partagée par tous. Au contraire, son contenu sémantique découle du niveau d'analyse¹⁷. « Ainsi, les phénomènes de sécurité n'ont pas d'existence indépendante du discours des acteurs, mais tirent leur « réalité » d'une construction discursive¹⁸ ». En effet, la sécurité est un acte de langage à caractère performatif : si elle peut décrire un état de fait, elle participe surtout à la construction d'un enjeu¹⁹. Pour Balzacq, un acte de langage perlocutoire provoque l'existence de quelque chose à travers l'acte de dire quelque chose. En ce sens, « la sécurité se fabrique avec l'audience, en contexte²⁰ ». Dès lors, la sécurité relève d'une triple pratique²¹. Elle est à la fois une pratique structurante puisqu'elle détermine quel enjeu de sécurité sera analysé. Elle est également une pratique exclusive en ce qu'elle détermine ce qu'est un enjeu de sécurité et ce qui ne l'est pas. Enfin, elle est aussi une pratique normative puisqu'elle vise à sauvegarder les valeurs importantes d'une société.

Pour Waever, la question n'est plus de savoir intrinsèquement ce qu'est la sécurité mais comment une problématique devient une question de sécurité : « Par définition, quelque chose est un problème de sécurité quand les élites le déclarent comme tel ²² ». Ce concept représente alors la capacité d'un ou plusieurs acteurs à représenter un objet comme un problème de sécurité et se faisant, à structurer et contraindre les options socio-politiques pour y faire face²³. Cela justifie que l'État utilise tous les moyens à sa disposition pour bloquer l'atteinte à sa sécurité nationale²⁴ parce qu'elle est une menace existentielle qui met en péril sa souveraineté²⁵. L'approche de Waever est donc à la fois constructiviste, pour une part, mais également, comme le souligne Duez, réaliste : l'État reste fondamentalement au centre de l'analyse²⁶.

¹⁵ *Ibid.*, p. 46 ; D. DUEZ, *op. cit.*, p. 53.

¹⁶ D. DUEZ, *op. cit.*, p. 53.

¹⁷ T. BALZACQ, « Chapitre 1 », *op. cit.*, p. 53.

¹⁸ *Ibid.*, p. 50.

¹⁹ T. BALZACQ, « Chapitre 3 – Le constructivisme » in *Les théories de la sécurité. Les approches critiques*, Presses de Science po, Paris, Collection : références, 2016, p. 195.

²⁰ *Ibid.*, pp. 197 à 199.

²¹ T. BALZACQ, « Chapitre 1 », *op. cit.* p. 57.

²² O. WAEVER, *op. cit.*, p. 54.

²³ T. BALZACQ, « Chapitre 1 », *op. cit.* pp. 49 à 50.

²⁴ O. WAEVER, *op. cit.*, p. 49.

²⁵ *Ibid.*, pp. 55 à 56.

²⁶ D. DUEZ, *op. cit.*, p. 67.

En langue française, il existe deux acceptions du concept de *securitization* : sécurisation et sécuritisation. Pour Balzacq, sécuritisation et sécurisation ne sont pas des concepts interchangeables. La sécurisation relève du domaine de la protection et arrive après le phénomène de sécuritisation²⁷. « En tant qu'objectivation rhétorique de la sécurité, [le processus de sécuritisation] annonce le déploiement de moyens extraordinaires pour juguler une situation décrétée hors limite²⁸ ». Le processus de sécuritisation, contrairement à la sécurisation, se trouverait alors en dehors de la politique normale. Au regard des développements consacrés au concept de sécurité tel que développé par Waever, nous préférons également l'acception « sécuritisation » à celle de sécurisation.

En définitive, Weaver ne nous dit rien de la séquence d'analyse de son processus de sécuritisation. Dès lors, l'approche sociologique et constructiviste développée par Balzacq nous permet d'affiner notre analyse. Pour comprendre le processus de sécuritisation, il faut le décomposer en six concepts²⁹. Premièrement, l'acteur sécuritisateur, qui présente un enjeu comme une menace à travers un mouvement sécurisateur. Deuxièmement, un sujet de référence soit l'entité jugée menaçante, l'enjeu présenté comme menace. Cela implique nécessairement le troisième concept : l'objet de référence, soit ce qui est menacé. Troisièmement, dans ce processus intersubjectif, il faut également une audience dont l'accord est nécessaire pour qu'un enjeu soit défini comme une menace, ce qui participe aussi de la co-constitution de cette menace. Le soutien de cette audience peut-être formel (dans une démocratie, on vise les mandats, les élections ou le vote au Parlement) ou moral (il s'agit alors de la fonction sociale qui assure le rôle de maintien du lien social entre l'acteur sécuritisateur et la population). Les soutiens formel et moral peuvent se renforcer auto-mutuellement donnant alors au soutien formel une assise sociale reposant sur un large consensus. Quatrièmement, ce processus implique, qu'il se développe dans un contexte spécifique à analyser. Balzacq explique que « la signification de la sécurité découle d'une expérience culturelle et historique spécifique³⁰ ». Dès lors, le contexte implique trois choses : certains acteurs ont plus ou moins de pouvoirs ; un problème de sécurité est défini comme une menace en fonction de la dangerosité perçue ; les acteurs impliqués ont une sensibilité plus ou moins grande face à la menace ainsi définie. Cinquièmement, le processus de sécuritisation emmène l'adoption de politiques distinctes,

²⁷ T. BALZACQ, « Chapitre 3 », *op. cit.*, p. 190.

²⁸ *Ibid.*, p. 193.

²⁹ *Ibid.*, pp. 195 à 207.

³⁰ *Ibid.*, p. 207.

qu'elles soient exceptionnelles ou non, pour faire face à cette menace. Sixièmement, si tous les auteurs ne partagent pas la distinction entre « politique normale » et « politique exceptionnelle », la sécuritisation est fondamentalement une double politique à la fois de construction de la menace et de gestion de celle-ci³¹.

2. Le processus de sécuritisation : zoom sur deux approches discursives

Dans la littérature scientifique autour des études critiques de la sécurité, le crime organisé comme sujet de référence n'est pas abondant. Carrapiço tente de combler cette lacune en présentant le processus de sécuritisation selon deux approches discursives : linguistique (les discours) et sociologique (la pratique, l'environnement concret). En fonction de l'approche adoptée, on peut voir se dessiner des conclusions divergentes en ce que le processus de sécuritisation a fonctionné ou non³². Pour dessiner ces conclusions, Carrapiço adopte une double méthode : institutionnelle et « pratique » (2.1). Pour illustrer cette grille, le crime organisé sert d'étude de cas illustrative (2.2).

2.1. Les approches linguistique et sociologique et la double méthode institutionnelle et pratique

Carrapiço définit les deux approches discursives comme suit. D'une part, l'approche linguistique se concentre sur les approches discursives des acteurs, particulièrement les discours, qui en tant qu'acte verbal discursif, affirment l'existence d'une menace existentielle. La problématique est considérée comme bien « sécuritisée » si elle est comprise et définie comme menace existentielle et si les mesures extraordinaires proposées pour la contrer sont acceptées dans l'opinion publique. D'autre part, l'approche sociologique, elle, se concentre plus sur le contexte, l'environnement dans lequel ces pratiques discursives ont lieu ainsi que sur l'examen des pratiques quotidiennes non discursives, qui, elles, sont la base sur laquelle l'approche sécuritaire s'appuie tandis que les discours sont, eux, ponctuels³³.

Ensuite, pour dessiner ces conclusions, Carrapiço adopte une double méthode : institutionnelle et « pratique ». D'abord, la méthode institutionnelle implique de faire l'examen de la criminalité organisée au regard de la manière dans l'Union présente cette problématique en fonction de son agenda, le degré de menace perçu, le nombre de déclarations officielles, le

³¹ *Ibid.*, p. 195.

³² CARRAPIÇO, *op. cit.*, p. 602.

³³ *Ibid.*, pp. 602 à 604.

nombre de décisions officielles qui ont été prises en la matière, ainsi que l'absence ou la présence de mise en œuvre ou le manque de coopération. Ensuite, la méthode « pratique » est basée sur des indicateurs objectifs tels que le nombre d'actes officiels qui ont servis pour développer de nouveaux instruments dans la lutte contre la criminalité organisée, comment ces instruments ont été utilisés et s'ils ont produit des effets en termes de nombre de personnes arrêtées³⁴.

2.2. La criminalité organisée : une étude de cas illustrative

Depuis le début des années 80, le crime organisé est perçu comme la plus grande menace face au marché intérieur. En effet, avec l'abolition des frontières, vient l'idée que les criminels peuvent profiter de cette abolition et développer un crime organisé transnational encore plus dangereux en menaçant la sécurité de l'Union et de ses citoyens, la qualité de vie des citoyens européens, le fonctionnement du marché intérieur et les institutions démocratiques de l'Union. Dès lors, l'Union se présente discursivement comme la seule solution efficace sur le long terme : elle affirme être la mieux placée pour lutter contre le crime organisé, plutôt que les États membres pris individuellement³⁵.

Avant d'être perçue comme la plus grande menace, la criminalité organisée n'était pas une priorité en soi au sein de l'Union et de ses différents États membres. Il s'agit plutôt d'une menace importée par les États-Unis au sein d'organisations internationales telles que, dans un premier temps, l'ONU. Ensuite, la problématique du crime organisé s'est également infiltrée au sein du Groupe de TREVI de la CEE, du G8 ou bien encore du Conseil de l'Europe qui ont progressivement adopté les mêmes agendas. Dès lors, l'Union est devenue un acteur sécuritaire à part entière et la lutte contre la criminalité organisée s'est déplacée du niveau national vers le niveau européen. Plus largement, on peut même observer un effet de *spillover* (engrenage) de l'Espace de sécurité, de liberté et de justice (ESLJ) vers le champ des relations extérieures de l'Union³⁶.

Selon l'approche linguistique, le processus de sécuritisation a bien fonctionné : on n'observe aucune résistance dans les discours officiels quand il s'agit de parler de la criminalité organisée

³⁴ *Ibid.*, p. 604.

³⁵ *Ibid.*, pp. 601 à 602.

³⁶ *Ibid.*, pp. 605 à 610.

comme d'une menace sécuritaire existentielle pour l'Union. Le processus apparaît comme relativement linéaire avec un effet de *spillover* entre les acteurs et les agendas³⁷.

En revanche, selon l'approche sociologique, le processus de sécuritisation a moins bien fonctionné pour deux raisons. D'une part, on peut voir un manque d'implémentation par les gouvernements nationaux et d'autre part, un manque de coopération et d'échanges d'informations entre les gouvernements nationaux et Europol. D'abord, au sujet de l'implémentation, on peut remarquer un degré de disparités élevé entre les différents cadres légaux nationaux qui maintiennent leurs spécificités (ce qui démontre un degré d'acceptation et donc d'approximation faible). Aussi, il y a une grande différence entre les objectifs de ces législations et les résultats obtenus. Ces disparités s'expliquent non pas par le faible degré de dangerosité perçue de la criminalité organisée mais plutôt par des points de vue différents sur ce que recouvre réellement ce concept. Sur le manque de coopération, ensuite, on peut observer que les autorités nationales n'étaient pas à l'aise avec les différents moyens et les procédures qui doivent converger vers une meilleure coopération, ainsi que des problèmes structureaux pour collecter les différentes data³⁸.

On peut donc conclure que le processus de sécuritisation de la lutte contre la criminalité organisée a réussi selon l'approche linguistique mais pas selon l'approche sociologique. Il y a donc un différentiel entre la rhétorique et la pratique³⁹.

II. La lutte contre le terrorisme et le registre judiciaire européen anti-terroriste : un processus de sécuritisation réussi au sein de l'Union européenne ?

Si le crime organisé n'a pas fait l'objet de nombreux écrits concernant le processus de sécuritisation, la même réflexion s'impose concernant le terrorisme, un champ plus restreint de la criminalité organisée transfrontière au sein de l'Union⁴⁰. *A fortiori*, les études de cas qui prennent le terrorisme comme sujet de référence limitent leur analyse au contexte général qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001 aux USA (9/11) sans différencier entre différentes périodes successives⁴¹. C'est la raison pour laquelle ce mémoire se donne l'ambition, tout en

³⁷ *Ibid.*, p. 610.

³⁸ *Ibid.*, pp. 610 à 612.

³⁹ *Ibid.*, p. 614.

⁴⁰ Voyez, par exemple, art. 83, §1 alinéa 2 du TFUE.

⁴¹ Voyez, par exemple, C. KAUNERT & S. LEONARD, « The collective securitisation of terrorism in the European Union », *West European Politics*, 2019, 42/2, pp. 261 à 277.

se servant des analyses et différentes grilles de lectures qui viennent d'être exposées, de tirer ses propres conclusions quant au processus de sécuritisation concernant la lutte européenne contre le terrorisme au cours de quatre périodes successives : d'abord le contexte pré-9/11, ensuite le contexte post-9/11, les attentats de 2004 (Madrid) et de 2005 (Londres) et enfin, les attentats de Paris (2015) et de Bruxelles (2016) avec le lancement de l'union de la sécurité en 2016. A cet égard, le lancement du registre judiciaire européen nous servira d'étude de cas illustrative, en particulier en ce qui concerne un champ particulier de la lutte européenne contre le terrorisme : l'échange d'informations en matière de justice pénale. Sans apporter une réponse claire et définitive ici à notre question de recherche, et puisque cette réponse varie en fonction de l'approche discursive adoptée (linguistique ou sociologique), nous pouvons d'ores et déjà annoncer que les développements empiriques qui suivront dans les prochaines pages de ce mémoire nous serviront à circonscrire et étayer les six concepts qui composent le processus de sécuritisation : l'acteur sécuritisateur, un sujet de référence, un objet de référence, une audience, un contexte et la réponse apportée soit l'adoption de politiques distinctes (qu'elles soient considérées comme normales ou exceptionnelles)⁴².

⁴² T. BALZACQ, « Chapitre 3 », *op. cit.*, p. 195.

PARTIE I :
LA LUTTE EUROPÉENNE CONTRE LE TERRORISME: DU GROUPE DE TREVI À
L'UNION DE LA SÉCURITÉ

Avant de replacer la lutte européenne contre le terrorisme dans le temps long, en s'engageant dans une perspective évolutive, il est nécessaire de faire un détour par le cadre légal et institutionnel dans lequel la lutte contre le terrorisme et la coopération judiciaire en matière pénale s'inscrivent (I.). Cette présentation évolutive s'étendra de la mise en place du groupe de TREVI en 1975 (II.), en passant par les attentats du 11 septembre 2001 qui ont déclenché une dynamique nouvelle dans la lutte européenne anti-terroriste (III.). Nous évoquerons également le tournant que représentent les attentats de Madrid en 2004 et Londres en 2005 qui ont touché directement l'Union sur son territoire (IV.) ainsi que les attaques terroristes plus récentes de Paris et de Bruxelles en 2015 et 2016 (mais d'autres encore) qui ont réenclenché une dynamique plus forte au sein de l'Union (VI.). Elle s'inscrit dans un contexte géopolitique particulier (V.) et mènera au lancement de l'union de la sécurité (VII.). Enfin, nous ramasserons les grandes lignes de cette évolution et en soulignerons les limites (VIII.).

I. L'Espace de Sécurité, de Liberté et de Justice: cadre légal et institutionnel.

La coopération judiciaire au sein de l'Union a avant tout été conçue dans un objectif sécuritaire, dans le but de répondre aux priorités et évènements du moment⁴³: par exemple, à ses débuts et autour des années 1970, la délinquance liée à la fraude au budget communautaire suscite des inquiétudes et devient, à partir de 1991 une priorité absolue. C'était donc une approche sécuritaire économique. Dans le Traité de Maastricht, il s'agissait du troisième pilier consacré à la coopération dans les domaines de la justice et affaires intérieures (JAI). Basé sur une méthode intergouvernementale, la Commission était « pleinement » associée aux travaux JAI sans disposer du monopole de l'initiative législative, les États membres en disposant, l'unanimité était requise au Conseil et en définitive, la Cour de Justice et le Parlement ne disposaient d'aucunes prérogatives⁴⁴. Dans la pratique, avec le soutien plus poussé de certains

⁴³ S. MESSINI, « La reconnaissance mutuelle en matière pénale entre efficacité et responsabilité », *Archives de politique criminelle*, 2016/1, n°38, p. 229 ; C. KAUNERT & S., LEONARD, « After the Stockholm programme: an area of freedom, security and justice in the European Union ? », *European Security*, 2010, 19/2, p. 143.

⁴⁴ I. SOKOLSKA, « Les traités de Maastricht et d'Amsterdam », *Factsheet*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/3/les-traites-de-maastricht-et-d-amsterdam>, Parlement européen, novembre 2019, p. 2 ; P. GERBET, « La coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », *CVCE*, MâJ 8 juillet 2016, <https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08->

États membres, ce troisième pilier est progressivement communautarisé grâce à l'utilisation de la clause passerelle permettant de faire passer dans le pilier communautaire, des compétences qui n'en relèvent pas *a priori*. Avec Amsterdam, l'essentiel du troisième pilier est communautarisé sauf pour le domaine sensible de la coopération policière et judiciaire en matière pénale qui reste l'apanage des juridictions nationales, et l'ESLJ est créé⁴⁵. C'est donc là l'établissement d'une politique globale en matière de sécurité qui devient une fin en soi⁴⁶. Néanmoins, cette communautarisation s'accompagne de pratiques intergouvernementales: limitation du rôle de la Commission et vote à l'unanimité au Conseil. Le troisième pilier dédié à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (dont la lutte contre le terrorisme fait partie) n'est plus strictement inscrit dans la méthode intergouvernementale: la Commission reçoit le droit d'initiative, à l'égal des États membres et le Parlement est consulté⁴⁷.

Avec la dépilierisation opérée par le Traité de Lisbonne, la Commission, le Parlement et la Cour sont investis d'un nouveau rôle⁴⁸. Par conséquent, la coopération judiciaire en matière pénale⁴⁹, nouvellement régie par la procédure législative ordinaire⁵⁰, est inscrite dans l'ESLJ mais fait toujours l'objet d'une compétence partagée⁵¹. Le Traité intègre également dans le droit primaire, la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière pénale : la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires⁵². Il n'est donc plus simplement un objectif politique mais est consacré comme un principe juridique de l'Union⁵³. Néanmoins, il vise seulement à établir des règles minimales de rapprochement des législations en matière de coopération judiciaire pénale dans ses aspects procéduraux et substantiels⁵⁴. La directive 2017/541 traduit ce changement⁵⁵.

[a58a-d4686a3e68ff/9370a173-d882-4484-974a-f4002c3bd17a/Resourc#732e4d22-5fbb-4fb8-896d-b5673195fc43_fr&overlay](https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/329f5ede-a363-41b7-8607-01e0d3a0c868/Resourc#3f97eec1-19d9-4f0e-a1f5-eb4cfd72c750_fr&overlay) (en ligne), consulté le 22 mai 2020, pp. 1 à 2.

⁴⁵ P. GERBET, « L'espace de liberté, de sécurité et justice », *CVCE*, MàJ 8 juillet 2016, https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/329f5ede-a363-41b7-8607-01e0d3a0c868/Resourc#3f97eec1-19d9-4f0e-a1f5-eb4cfd72c750_fr&overlay (en ligne), consulté le 22 mai 2020, pp. 3 à 4.

⁴⁶ S. MESSINI, *op. cit.*, pp. 230 à 231.

⁴⁷ P. GERBET, « L'espace de liberté, de sécurité et justice », *op. cit.*, p. 4.

⁴⁸ D. KOSTAKOPOULOU, « An open and secure Europe ? Fixity and fissures in the area of freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm », *European Security*, 2010, 19/2, pp. 151 à 152.

⁴⁹ Art. 82 à 86 TFUE.

⁵⁰ Art. 82, §1, alinéa 2 TFUE

⁵¹ Art. 4, §2 j) et 67 à 89 TFUE.

⁵² Art. 82, §1 TFUE.

⁵³ S. MESSINI, *op. cit.*, p. 233.

⁵⁴ Art. 82, §2 TFUE et art. 83, §2 TFUE ; D. KOSTAKOPOULOU, *op. cit.*, p. 157 à 158.

⁵⁵ Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.*, L 88, 31 mars 2017, pp. 6 à 21.

De Maastricht à Lisbonne, la coopération judiciaire en matière pénale semble être un domaine de compétences prometteur pour l'intégration européenne. On fait face à la traduction concrète d'une nouvelle forme de gouvernance dès lors que les États membres ont consenti à une perte marquée de leur souveraineté en la matière⁵⁶. Certains auteurs mettent en avant l'argument selon lequel, en la matière, les États membres ont utilisé l'Union comme un instrument pour atteindre des objectifs qu'ils n'étaient pas en mesure d'atteindre seul, au niveau national pour contourner la pression de leur électorat⁵⁷. En effet, les développements concernant l'ELSJ démontrent que la dominante est bien la sécurité, parfois au détriment des deux autres objectifs de liberté et de justice. Les attentats du 11 septembre 2001 (9/11) vont renforcer cette dominante⁵⁸. Pour saisir cette évolution institutionnelle, il faut la mettre en parallèle avec des événements inédits. Déjà avec les attentats de 2004 et 2005, mais encore plus avec la vague d'attentats djihadistes sur le sol européen entre 2015 et 2017, la coopération judiciaire va s'inscrire dans une dynamique inédite qui participe davantage à une perspective sécuritaire fonctionnaliste⁵⁹. A cet égard, la Commission a joué un rôle tout à fait particulier de *supranational policy entrepreneur*⁶⁰. Plus fondamentalement, la dominante sécuritaire et 9/11 ont affecté profondément la gouvernance de l'Union à long terme⁶¹.

II. Groupe de TREVI (1975)

Le 1^{er} juillet 1975, le groupe de TREVI (Terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale) réunissant les ministres de l'Intérieur et de la Justice des neufs États membres de la CEE⁶² est constitué en marge des traités pour lutter contre le terrorisme d'extrême gauche. En effet, alors que le marché intérieur était en pleine construction, cette forme de terrorisme a nécessité l'émergence d'une première forme de coopération policière et judiciaire. Dans une perspective fonctionnaliste, l'Union a fait de la lutte contre le crime organisé une priorité⁶³. On l'a dit, cette priorité va évoluer au fil des événements auxquels l'Union et ses États membres vont devoir faire face.

⁵⁶ D. KOSTAKOPOULOU, *op. cit.*, p. 151.

⁵⁷ C. KAUNERT & S. LEONARD, *op. cit.*, p. 144.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ H. CARRAPIÇO, « Analysing the European Union's responses to organized crime through different securitization lenses », *European Security*, 2014, 23/4, p. 608.

⁶⁰ C. KAUNERT & S. LEONARD, *op. cit.*, p. 145.

⁶¹ *Ibid.*, p. 146.

⁶² S. WERNERT, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, 2018/2, p. 134.

⁶³ H. CARRAPIÇO, *op. cit.*, pp. 607 à 608.

Jusqu'aux attentats de 9/11, la coopération judiciaire et policière fera l'objet d'une progressive communautarisation et de quelques avancées telles que l'élaboration de la Convention européenne d'entraide judiciaire pénale permettant de récolter des preuves sur le territoire d'autres États membres⁶⁴. Néanmoins, on ne fait pas face à un dynamisme particulier de l'Union.

III. 9/11 et Al-Qaïda: une nouvelle forme de terrorisme

Les avancées en matière de lutte contre le terrorisme sont directement liées à la perception d'une menace et les attentats de 9/11 perpétrés sur le sol américain vont constituer un puissant accélérateur dans la prise de conscience du caractère transnational des réseaux terroristes, précisément le réseau djihadiste Al-Qaïda⁶⁵. Dès lors, l'Union va mettre sur pied son premier plan d'action le 21 septembre 2001⁶⁶, suivi en 2002 par l'élaboration d'une définition commune du terrorisme⁶⁷ et la création du mandat d'arrêt européen qui sera effectif au 1^{er} janvier 2004⁶⁸. Tout particulièrement, l'Union crée un organe de coopération entre les autorités judiciaires des États membres, Eurojust⁶⁹. C'est lors de la réunion extraordinaire du 21 septembre 2001 qui mènera à l'adoption du premier plan d'action susmentionnée que le terrorisme est explicitement présenté comme une menace pour l'Union, « un véritable défi⁷⁰ » et la lutte contre le terrorisme comme « un objectif prioritaire de l'Union européenne⁷¹ ». C'est également dans ce premier plan d'action qu'apparaît, en premier lieu, la coopération policière et judiciaire en matière pénale comme une priorité dans la lutte européenne contre le terrorisme⁷².

A la suite de 9/11, l'Union va connaître plusieurs attentats sur son territoire. Il ne s'agit pas ici d'être exhaustif, mais bien de souligner les événements forts qui ont suscité des changements

⁶⁴ Convention établie par le Conseil conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, *J.O.*, C 197, 12 juillet 2000, pp. 3 à 23.

⁶⁵ M. G. AMADIA VICERE, « From 9/11 to Da'esh: What role for the High Representative in the external dimension of EU counter-terrorism policies? », *I.A.I. Working papers*, vol. 15, n° 29, septembre 2015, pp. 2 à 3.

⁶⁶ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « conclusions et plan d'action », *Conseil européen extraordinaire de Bruxelles*, DOC/01/13, Bruxelles, 21 septembre 2001, pp. 1 à 6.

⁶⁷ Décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.*, L 164, 22 juin 2002, pp. 3 à 7. Elle a été abrogée et remplacée par la directive 2017/541, *op. cit.*

⁶⁸ Art. 34 de la Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *J.O.*, L 190, 18 juillet 2002, pp. 1 à 13.

⁶⁹ Décision-cadre 2002/584/JAI, *op. cit.*, pp. 1 à 13. Elle a été abrogée et remplacé par le Règlement 2018/1727, *cf. infra*.

⁷⁰ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « conclusions et plan d'action », *op. cit.*, p. 1.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibid.*, p. 2.

dans l'attitude des États membres et des institutions européennes en matière de lutte contre le terrorisme.

IV. Madrid (2004) et Londres (2005) : l'Union touchée sur son territoire

A la suite des attentats à la bombe dans les trains de Madrid le 11 mars 2004 et dans les transports en commun de Londres le 7 juillet 2005, l'Union fait face à une première vague d'attentats d'un nouveau type, sur son propre territoire, causant la mort d'un nombre significatif de ses citoyens et de très nombreux blessés. En réponse, deux innovations majeures doivent être soulignées: le renforcement du mandat du poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme et l'élaboration de la stratégie européenne pour la lutte contre le terrorisme.

D'abord, le 1^{er} mars 2004, Gijs de Vries est nommé coordinateur par le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Javier Solana⁷³. Lorsque Gilles de Kerckove remplace Gijs de Vries en 2007, le Haut Représentant prend soin d'ajouter à la fonction de coordinateur, une tâche particulière: s'assurer que l'Union jouera bien un rôle proactif dans la lutte contre le terrorisme. Cette ajout n'est pas le fruit d'une coïncidence: durant l'été 2006 l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni ont évité de justesse des attentats terroristes et ont procédé, avec l'Autriche, à de nombreuses arrestations⁷⁴. Il est opportun de souligner que lorsque de Vries quitte ses fonctions, 3 ans après sa nomination, pour « raisons personnelles », celles-ci, selon certains, résultaient d'un manque de clarté sur ce que devaient être ses fonctions et les objectifs à atteindre⁷⁵.

Ensuite, en 2005, le Conseil, en collaboration avec le coordinateur, adopte la Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, fondée sur 4 piliers: la prévention, la protection, la poursuite et la réaction⁷⁶. Cette stratégie met l'accent sur la nécessité d'un renforcement de la coopération pratique et de l'échange d'informations entre les autorités policières et judiciaires, « *en particulier par le biais d'Europol et d'Eurojust*⁷⁷ ». Dans les mesures prioritaires qui doivent faire l'objet de procédures législatives, l'Union invite, et nous soulignons, à « réfléchir sur la mise au point d'approches communes en matière de partage des

⁷³ M. G. AMADIA VICERE, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ DPA NEWS, « Solana appoints new EU counter-terrorism coordinator », September 19 2007, [http://www.digitaljournal.com/article/230281\(en](http://www.digitaljournal.com/article/230281(en) ligne), consulté le 11 mai 2020.

⁷⁶ CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*, 14469/4/05 REV 4, Bruxelles, 30 novembre 2015, pp. 1 à 17.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 12.

informations sur les terroristes potentiels et sur les personnes expulsées pour des délits liés au terrorisme⁷⁸».

Dès lors, les transpositions nationales des normes européennes ont commencé à faire l'objet d'un examen plus attentif. En effet, si beaucoup d'énergie a été développée sur le papier à la suite de 9/11 pour définir un grand nombre de mesures internes de sécurité à prendre, dans la pratique, il n'en est rien. L'attention portée au besoin urgent de prendre de réelles initiatives et de les implémenter après Madrid démontre qu'implicitement, tant que l'Union n'était pas touchée sérieusement sur son sol par un attentat terroriste, ses États membres ne percevaient pas la nécessité de s'investir dans la transposition et mise en œuvre juridique⁷⁹. Cette problématique peut s'expliquer, d'une part, par un manque de volonté politique des États membres dès lors qu'ils n'ont pas une perception commune de la menace, on l'a vu et d'autre part, par des raisons techniques telles qu'un manque de capacité ou des faiblesses dans l'élaboration des politiques. Dans ces derniers éléments, une étude empirique démontre que les États membres les plus centralisés s'en sortent mieux puisque leur structure étatique leur permet d'aller plus vite en ce qu'ils font face à moins de niveaux de décision ainsi que ceux qui bénéficient d'un électorat favorable à l'Union. A ces deux aspects, il faut en rajouter un troisième: la structure en pilier donnait peu de pouvoirs à la Commission en matière JAI⁸⁰.

Quelques années plus tard, avec le Traité de Lisbonne, et la nouvelle approche autour de l'ELSJ, le Conseil européen adopte le programme de Stockholm pour la période 2010-2014⁸¹. Ce programme détermine le cadre relatif à l'ELSJ et donc, notamment, à la coopération judiciaire en matière pénale. L'une de ses priorités concerne la protection des citoyens de l'Union et la nécessité d'adopter une approche globale de la sécurité au sein de l'Union. Dans la partie « l'Europe qui protège⁸²», il est de nouveau fait mention explicite du besoin de renforcement de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui passe par la nécessité du partage d'informations entre Europol, Eurojust et Frontex⁸³. Le Conseil européen invitait, une nouvelle fois, la Commission à évaluer les instruments mis en place en soulignant la nécessité d'aller

⁷⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁷⁹ J. ARGOMANIZ, « Before and after Lisbon: legal implementation as the 'Achilles heel' in EU counter-terrorism? », *European Security*, 2010, vol. 19/2, p. 299.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 300 et 308 à 310.

⁸¹ CONSEIL EUROPEEN, « Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », *J.O.*, C 115, 4 mai 2010, pp. 1 à 38.

⁸² *Ibid.*, pp. 17 à 25.

⁸³ D. KOSTAKOPOULOU, *op. cit.*, p. 163. ; « Le programme de Stockholm », *op. cit.*, p. 18.

plus avant si cela s'avérait nécessaire⁸⁴. Ce ne sera que 10 ans plus tard, que le registre judiciaire anti-terroriste verra le jour.

On peut donc conclure à ce stade que s'il y a bien une avancée en la matière, on ne fait pas face à une révolution. En effet, puisqu'il s'agit d'une matière relative aux domaines les plus régaliens d'un État, les avancées en la matière sont cantonnées à la nécessité d'atteindre une certaine convergence entre les différents points de vue des États membres⁸⁵. Au regard de la structure institutionnelle de l'Union, avant même qu'une décision atteigne le niveau ministériel au sein du Conseil, elle a été profondément construite et modelée selon les préférences de chaque État membre⁸⁶. Cette convergence des points de vue est clairement apparue à la suite des attentats de Madrid, Londres et de l'atmosphère générale post 9/11⁸⁷. Dans la pratique, il y a un manque d'opérationnalité tant pour Europol que pour Eurojust: les services nationaux se transmettent leurs renseignements, entre eux, sans passer par ces agences.

V. Des printemps arabes à la crise sécuritaire dans l'Union

Avec les printemps arabes de 2011 et leur répression forte dans certains pays, l'Union fait face à une déstabilisation complète de la région qui, par répercussion, provoquera une crise sécuritaire⁸⁸. Si du côté de la politique étrangère de l'Union, la Haute représentante Catherine Ashton n'a pas su agir et faire avancer les choses, en interne, l'Union n'a pas davantage réagi⁸⁹.

Pourtant, les États membres étaient déjà au courant de la montée de la menace depuis 2010 – 2011, ou à tout le moins, ils en étaient régulièrement informés par leurs services de renseignement respectifs ainsi que par les agences européennes⁹⁰. En effet, en 2011, Europol soulignait le retour problématique des combattants étrangers ainsi que la montée de la radicalisation en ligne⁹¹, phénomènes grandissants en 2012⁹² et 2013⁹³. Du groupe terroriste

⁸⁴ « Le programme de Stockholm », *op. cit.*, pp. 18 à 19.

⁸⁵ La majorité qualifiée est requise au sein du Conseil (art. 76 et 284 TFUE). Voyez pour la définition de la majorité qualifiée les art. 16, §4 TUE et 238, §3 TFUE.

⁸⁶ M.G. AMADIA VICERE, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁸ C'est la première constatation qu'Europol met en exergue dans son rapport annuel de 2013 (EUROPOL, « TE-SAT 2014 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2014, p. 7).

⁸⁹ M.G. AMADIA VICERE, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁰ C. ANDREEVA, « The EU's counter-terrorism policy after 2015 – Europe wasn't ready- but it has proven adaptable », *ERA Forum*, 2020, n°20, pp. 344 à 345.

⁹¹ EUROPOL, « TE-SAT 2011 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2011, pp. 6 et 11

⁹² EUROPOL, « TE-SAT 2012 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2012, pp. 6 et 10 à 12.

⁹³ EUROPOL, « TE-SAT 2013 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2013, pp. 9, 11, 18 et 19.

Al-Qaïda à l'essor de Daech durant l'été 2014, le terrorisme a imposé de nouvelles formes de coopération et une nouvelle urgence. Alors qu'il s'agissait de lutter contre des groupes circonscrits plus ou moins dans une région ou un pays, il s'agit maintenant de faire face à un auto proclamé « État islamique » doté de moyens financiers et humains auquel l'on avait encore jamais été confronté⁹⁴. En sus, c'est également le phénomène des personnes qui s'auto-radicalisent avant de passer à l'acte, sans même avoir rejoint ou eu des contacts avec des combattants étrangers qui représente des défis considérables en amont pour les services de renseignement⁹⁵. En effet, en 2014, Europol mettait l'accent sur une nouvelle problématique: de plus en plus d'attaques étaient commises par des « loups solitaires », des citoyens européens dans leurs propres pays⁹⁶. *A fortiori*, depuis mi-2016, Daech a appelé ses combattants/supporters à organiser des attaques à petites échelles, dans leur propre pays d'origine (ou pour certains, de résidence), en utilisant des objets de la vie quotidienne⁹⁷. On est donc face à un nouveau phénomène: les personnes qui commettent les attaques sont maintenant « des loups solitaires » radicalisés depuis chez eux sauf pour Barcelone, Londres (Parsons Green) et Manchester pour lesquelles, on suspecte un degré d'organisation⁹⁸, néanmoins peu comparable à ce à quoi on avait dû faire face les années précédentes. Europol a également mis en exergue que, depuis mi-2016, les combattants étrangers ne quittaient plus ou peu la Syrie⁹⁹. La directive 2017/541 est donc entrée en vigueur pour condamner, entre autre, les voyages à des fins de terrorisme, alors qu'il s'agit d'un phénomène qui avait perdu quasiment toute sa vigueur¹⁰⁰.

Si l'on compare statistiquement les années 2016 et 2017, il y a une augmentation de 130% du nombre d'attaques, mais une chute de 46,6% de leur succès et donc, une réduction de 54% du nombre de victimes¹⁰¹. Si l'on peut qualifier ces résultats de plus ou moins encourageants, il reste encore des progrès à faire et il s'agit maintenant de détecter des potentiels terroristes au sein des citoyens européens. Il aura fallu attendre la vague d'attentats 2015-2017 pour une réelle prise de conscience et des avancées concrètes.

⁹⁴ C. CALOTHY, « Face au terrorisme, progrès et limites d'une coopération internationale tous azimuts », *in Pouvoirs*, Le Seuil, 2016/3, n° 158, p. 126.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 135.

⁹⁶ EUROPOL, « TE-SAT 2014 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2014, p. 21.

⁹⁷ C. ANDREEVA, *op. cit.*, p. 346.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ EUROPOL, « TE-SAT 2017 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2017, p. 14.

¹⁰⁰ Voyez les articles 9 et 10.

¹⁰¹ C. ANDREEVA, *op. cit.*, p. 346.

VI. 2015-2017 : nouvelle vague d'attentats meurtriers dans l'Union

Entre 2015 et 2017, l'Union fait face à une nouvelle vague d'attentats meurtriers: la France, le Danemark, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, la Finlande et l'Espagne sont touchés. Cette fois, plus que jamais, la menace est perçue par un plus grand nombre d'États membres puisqu'ils en ont été eux-mêmes victimes¹⁰².

L'attentat des bureaux de Charlie Hebdo le 7 janvier 2015 avait déjà ouvert une fenêtre d'opportunité, et les attaques de Paris en novembre 2015 et Bruxelles en mars 2016 vont l'ouvrir encore plus¹⁰³. Alors qu'il s'agit bien de sécurité nationale¹⁰⁴, et que les États membres ont toujours été assez frileux en la matière, la combinaison de plusieurs conclusions du Conseil¹⁰⁵ a permis d'élargir le mandat attribué à l'Union et de lui permettre de légiférer à un degré encore jamais observé¹⁰⁶. On n'avait plus observer un tel engouement depuis les attentats de Madrid (2004) et de Paris (2005). Néanmoins, on fait face à un constat clair, qui se dessinait déjà en 2004 et 2005 : l'Union ne manque pas d'instruments, de législations ou de politiques communes en la matière. Plutôt, elle souffre gravement d'un manque d'implémentation et de mise en œuvre dans le chef de ses États membres¹⁰⁷.

Après une réunion extraordinaire à Paris en janvier à la suite des attentats¹⁰⁸, la Commission adopte le Programme européen sur la sécurité en avril 2015¹⁰⁹. S'il est ambitieux sur le papier, il se base encore sur des outils et des mesures qui souffrent, depuis longtemps, d'inefficacité et de manque de volonté politique pour les mettre en œuvre¹¹⁰. Néanmoins, il s'agissait seulement de donner un mandat formel à la Commission pour qu'elle puisse agir plus largement dans la pratique, sans se cantonner à son propre agenda « papier »¹¹¹. Pour beaucoup, ce n'est rien

¹⁰² *Ibid.*, p. 364.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 347.

¹⁰⁴ Art. 4, §2 TUE.

¹⁰⁵ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Résultats de la session du Conseil, 3367^{ème} session du Conseil Affaires étrangères*, 6044/15, Bruxelles, 9 février 2015, p. 6 ; CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Résultats de la session du Conseil, 3376^{ème} session du Conseil Justice et Affaires intérieures*, 7178/15, Bruxelles, 12 et 13 mars 2015, p. 4.

¹⁰⁶ C. ANDREEVA, *op. cit.*, p. 348.

¹⁰⁷ J., MONAR, « Justice and home affairs », *Journal of Common Market Studies*, 2016, 54 (Annual Review), p. 145.

¹⁰⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Paris declaration of 11 January 2015*, 5322/15, Brussels, 16 January 2015, pp. 1- 4.

¹⁰⁹ COMMISSION EUROPEENNE, « Le programme européen en matière de sécurité », *communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM (2015) 185 final, Strasbourg, 28 avril 2015, pp. 1 à 24.

¹¹⁰ C. ANDREEVA, *op. cit.*, p. 348.

¹¹¹ *Ibidem.*

d'innovant, juste une compilation de priorités qui sont soulignées depuis longtemps. Moins d'un an après l'adoption de ce programme, l'Union est à nouveau touchée sur son territoire avec les attentats de Paris¹¹². Quatre mois plus tard, le lendemain des attaques de Bruxelles, un nouveau cadre de réformes et donc de renforcement de l'ELSJ a vu le jour: l'union de la sécurité. La Commission a su se servir du nouveau mandat qui lui a été octroyé quelques mois plus tôt. Ce cadre de réformes s'accompagne, en octobre 2016, de la nomination d'un commissaire européen chargé de l'union de la sécurité, le britannique Julian King¹¹³.

Avec cette vague d'attentats, on soulignera particulièrement l'utilisation dorénavant régulière de recours en manquement dès lors qu'un État membre ne se conforme pas aux différentes législations et décisions prises en la matière¹¹⁴. La transposition en droit national des législations européennes est l'élément central dans la mise en œuvre juridique, et c'est encore plus vrai dans le domaine du contre-terrorisme¹¹⁵. Or, avant, mais même après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, on remarque que les délais de transposition sont très longs. La suppression de la structure en piliers et la communautarisation de la coopération policière et judiciaire opérée par le traité de Lisbonne ne seront donc pas d'une aide majeure dans la pratique¹¹⁶. C'est seulement l'attribution d'un réel mandat élargi à la Commission dans l'union de la sécurité en 2016 qui permettra d'imposer une réelle pression sur les États membres les moins rapides et les moins respectueux.

VII. Le lancement de l'union de la sécurité

Avec l'union de la sécurité, plusieurs avancées majeures doivent être soulignées. Il ne s'agit pas de fournir une liste exhaustive mais plutôt de démontrer en quoi cette union de la sécurité constitue une dynamique nouvelle et plus forte en la matière.

Tout d'abord, il faut souligner une forte accélération législative: directive PNR sur les dossiers passagers¹¹⁷, règlement sur la vente et l'utilisation des précurseurs d'explosifs¹¹⁸, directive

¹¹² J. MONAR, *op. cit.* pp. 145 à 146.

¹¹³ S., WERNET, *op. cit.*, p. 134.

¹¹⁴ C. ANDREEVA, *op. cit.*, p. 348.

¹¹⁵ J. ARGOMANIZ, *op. cit.*, p. 298.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 300 et 312.

¹¹⁷ Directive 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *J.O.*, L 119, 4 mai 2016, pp. 132 à 149.

¹¹⁸ Règlement 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement CE n° 1907/2006 et abrogeant le règlement UE n° 98/2013, *J.O.*, L 186, 11 juillet 2019, pp. 1 à 20.

relative aux armes à feu¹¹⁹, directive sur le financement du terrorisme et la création d'un registre bancaire centralisé¹²⁰, et révision du Code Schengen menant à la création du système d'information SIS II¹²¹. Plus singulièrement, c'est maintenant la directive 2017/541 qui constitue la pierre angulaire dans la lutte contre le terrorisme: elle a élargi considérablement le champ d'application ainsi que la définition des infractions terroristes et contient même des dispositions relatives aux victimes¹²².

Plus largement, l'Union a mis sur pied un cadre d'interopérabilité de tous ses systèmes d'information dans le domaine de la coopération judiciaire et policière¹²³: systèmes d'entrée/sortie (SEE)¹²⁴, d'information sur les visas (VIS), d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)¹²⁵, Eurodac, SIS II, et le système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN)¹²⁶.

Aussi, grâce à l'outil de la coopération renforcée, le parquet européen a vu le jour. Cependant, son mandat principal reste toujours la lutte contre la grande criminalité transfrontière portant

¹¹⁹ Directive 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, *J.O.*, L 137, 24 mai 2017, pp. 22 à 39.

¹²⁰ Directive 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, *J.O.*, L 156, 19 juin 2018, pp. 43 à 74.

¹²¹ Règlement 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, *J.O.*, L 312, 7 décembre 2018, pp. 56 à 106.

¹²² Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.*, L 88, 31 mars 2017, pp. 6 à 21.

¹²³ Règlement 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816, *J.O.*, L 135, 22 mai 2019, pp. 85 à 135.

¹²⁴ Règlement 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) no 767/2008 et (UE) no 1077/2011, *J.O.*, L 327, 9 décembre 2017, pp. 20 à 82.

¹²⁵ Règlement 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, *J.O.*, L 236, 19 septembre 2018, pp. 1 à 71.

¹²⁶ Règlement 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN), qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726, *J.O.*, L 135, 22 mai 2019, pp. 1 à 26.

atteinte au budget de l'Union¹²⁷. Il n'y a toujours pas d'élargissement de ses compétences à la lutte contre le terrorisme à ce jour malgré une volonté prégnante de la Commission en ce sens¹²⁸. Un consensus sur la question émerge difficilement: le procureur européen doit d'abord assurer son mandat limité aux intérêts financiers de l'Union et ensuite démontrer sa valeur ajoutée et en définitive, les autorités nationales doivent consentir à transférer leurs dossiers à un tel organe supranational¹²⁹.

Enfin, la Commission a également obtenu un renforcement des mandats des agences Europol, Frontex et Eurojust¹³⁰. Le mandat renforcé d'Europol a permis la création du Centre européen pour la lutte contre le terrorisme en janvier 2015, composé, par exemple d'une unité permettant le référencement des contenus terroristes sur internet (*IRU*)¹³¹. *A fortiori*, c'est Eurojust, organe de coopération judiciaire et agence européenne, qui nous intéresse le plus. L'étude de cas consacrée au CTR permettra de mieux saisir son importance. A ce stade-ci, on peut déjà souligner que dès sa création en 2002, Eurojust est qualifiée d'innovation historique, « premier réseau officiel et permanent d'autorités judiciaires au plan mondial », lieu privilégié de rencontre entre les cellules nationales d'enquête¹³². Pour illustrer, on peut souligner la mise en place des décisions d'enquête pénale européennes pour faciliter l'obtention de preuves entre États membres en mai 2017¹³³. Cette nouvelle décision a mis en place un système juridique unique pour l'exécution de mesures d'enquête ou l'obtention de preuves: processus uniforme pour tous les États membres, basé sur un formulaire standard, avec des délais clairs et des causes de refus définies et limitées¹³⁴. Ce processus ne doit pas être confondu avec les équipes communes d'enquête qui ont par exemple, été très utilisées dans le cadre des attentats de Paris

¹²⁷ Voyez principalement l'article 4 du Règlement 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, *J.O.*, L 283, 31 octobre 2017, pp. 1 à 71.

¹²⁸ COMMISSION EUROPEENNE, « Une Europe qui protège: une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières », *communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen*, COM (2018) 641 final, Bruxelles, 12 septembre 2018, pp. 1 à 17.

¹²⁹ C. ANDREEVA, *op. cit.*, p. 360.

¹³⁰ S., WERNERT, *op. cit.*, p. 139.

¹³¹ Voyez l'article 4, §1 l) du règlement 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *J.O.*, L 135, 25 mai 2016, pp. 53 à 114.

¹³² R. MATHIEU, « La défense européenne contre le terrorisme », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2005/21, n°1886, p. 14.

¹³³ Voyez l'article 36 et le délai de transposition jusqu'au 22 mars de la directive 2014/41 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, *J.O.*, L 130, 1^{er} mai 2014, pp. 1 à 36.

¹³⁴ M. GIACOMETTI, « La décision d'enquête européenne: la révolution de la coopération judiciaire entre États membres de l'Union est en marche ! », *J.T.*, 28 octobre 2017, n° 6703, p. 650.

en novembre 2015, alors qu'elles existaient déjà depuis 2005¹³⁵. En effet, comme pour Europol, le partage des informations reste une problématique centrale. Après les attentats de Madrid, le potentiel d'Eurojust n'a pas du tout été exploité: le transfert d'informations n'a pas été optimal, il est même quasiment inexistant¹³⁶. Signe d'un changement d'attitude majeur, à la suite des attentats de Paris (2015), le Procureur de Paris a transmis toutes les infos concernant le Bataclan à Europol mais également à Eurojust¹³⁷. Ces équipes communes sont composées d'enquêteurs de deux ou plusieurs États membres compétents sur le territoire de ces États membres¹³⁸. Il s'agit d'une forme tout à fait particulière de coopération, plus favorable que la décision d'enquête européenne en ce que les preuves s'échangent librement entre les États membres participant à ces enquêtes¹³⁹. Avec la révision du mandat d'Eurojust opérée en 2018¹⁴⁰, on peut se demander si son potentiel va enfin pouvoir être exploité à son maximum ? A travers l'étude de cas illustrative consacrée au CTR, nous tenterons, dans une certaine mesure, d'apporter une réponse à ce questionnement.

VIII. La lutte européenne contre le terrorisme aujourd'hui : une dynamique nouvelle

Avec cette présentation évolutive, on constate comment chaque avancée en la matière constitue une réponse face à de nouvelles attaques. Avec la dernière vague d'attentats de 2015 et 2017, il y a de nouveau une prise de conscience accrue du caractère transnational dans le profil, le recrutement, le mode opération et la conception des opérations¹⁴¹ et un sentiment d'urgence partagé¹⁴². A la différence des autres vagues d'attentats, l'Union et ses États membres s'inscrivent dans une nouvelle dynamique, plus forte cette fois¹⁴³.

¹³⁵ C. ANDREEVA, *op. cit.*, p. 356.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ Art. 13 de la Convention européenne relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, *op. cit.*; Décision-cadre 2002/465/JAI du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, *J.O.*, L. 162, 20 juin 2002, pp. 1 à 3.

¹³⁹ M. GIACOMETTI, *op. cit.*, p. 652.

¹⁴⁰ Règlement 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, *J.O.*, L. 295, 21 novembre 2018, pp. 138 à 183.

¹⁴¹ S., WERNET, *op. cit.*, p. 135.

¹⁴² C. HÖHN, « Depuis les attentats de Paris : qu'est ce qui a changé pour l'UE ? », *Sécurité et Stratégie*, 2017/1, n°25, p. 63.

¹⁴³ S., WERNET, *op. cit.*, p. 134.

Cette dynamique reste tout de même limitée. D'abord, les limites sont institutionnelles en ce qu'il faut en moyenne deux ans pour adopter un acte communautaire et le délai de transposition au niveau des États membres est long, on l'a dit¹⁴⁴. Tout particulièrement, c'est la commission LIBE du Parlement qui démontre de grosses réticences à l'égard d'une Union qui deviendrait trop sécuritaire¹⁴⁵. Ensuite, le manque de confiance entre les États membres limite les avancées en la matière. Il faut attendre la vague d'attentats à partir de 2015 pour qu'on commence à envisager un véritable partage d'informations au niveau européen¹⁴⁶ et il y a encore des améliorations à faire. Enfin, si l'accélération législative est importante, elle est moins sensible. Dès lors, à la suite de tels attentats, légiférer sur les armes, explosifs, ou le financement du terrorisme, les États membres ne s'y opposent pas¹⁴⁷. En revanche, approfondir la coopération judiciaire en matière pénale est plus audacieux et même assez inédit. Le lancement du Registre judiciaire européen antiterroriste s'inscrit sur cette voie.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 142.

¹⁴⁵ *Ibidem.*

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 143.

¹⁴⁷ C. ANDREEVA, *op. cit.*, p. 356.

PARTIE II :
LE REGISTRE JUDICIAIRE EUROPÉEN ANTI-TERRORISTE (EN : COUNTER-TERRORISM REGISTER)

Cette deuxième partie est entièrement consacrée à l'étude de cas autour du registre judiciaire européen anti-terroriste (EN : *Counter-terrorism Register* ; le « CTR »). Pour comprendre la dynamique nouvelle qui émerge au niveau européen avec le lancement de l'union de la sécurité, concernant l'échange d'informations dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, il faut d'abord comprendre les raisons qui ont poussé au lancement du CTR (I.). Ensuite, l'analyse du contenu, des principes de base et du fonctionnement du CTR, en théorie et en pratique, permettra de saisir dans quelle mesure il peut être considéré comme une plus-value (II.). En outre, l'analyse de sa base légale, la décision 2005/671/JAI, adoptée dans le contexte pré-Lisbonne, nous permettra de saisir les implications qu'elle apporte aujourd'hui sur le design et le fonctionnement du CTR mais aussi certaines lacunes (III.). Ces développements amèneront à la présentation de l'examen critique du CTR quant à son effectivité et son efficacité (IV.). En conclusion, le CTR représente une plus-value, certes, mais des lacunes subsistent (V.).

I. D'une déclaration conjointe au lancement officiel

Le 20 juin 2018, la Belgique, la France et l'Allemagne font une déclaration conjointe en faveur de la création d'un « registre judiciaire européen antiterroriste » auprès d'Eurojust¹⁴⁸. Ces trois États membres regrettent qu'il existe déjà une base légale, la décision 2005/671/JAI, qui régit la transmission d'informations à Eurojust en matière de terrorisme alors que plus de dix années plus tard, et plusieurs attentats terroristes de grande ampleur, elle n'a toujours pas été mise en œuvre de manière systématique par tous les États membres. Cela peut s'expliquer, notamment, pour des raisons de manque de confiance entre les États membres et Eurojust, la sensibilité que représente l'échange d'informations en matière de justice pénale, ainsi que la perception, par les États membres, d'un trop faible retour sur investissement parce qu'ils n'obtenaient pas de feedback de la part d'Eurojust jusqu'alors¹⁴⁹. Les Ministres de la Justice de ces trois États

¹⁴⁸ EUROJUST, *Déclaration commune de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Belgique en faveur de la création d'un « registre judiciaire européen antiterroriste » auprès d'Eurojust*, https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2018-06/2018-06-20_DECLARATION%2520FR-DE-ES-BE_FRANCAIS.pdf (en ligne), 20 juin 2018.

¹⁴⁹ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 5, Remarques préliminaires par Gilles de Kerchove, Coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-5-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-5-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019 ; Entretien mené

membres plaident alors pour un échange d'informations renforcé et efficace concernant les enquêtes en cours et les condamnations définitives en matière de terrorisme, sur une base proactive et systématique, entre tous les États membres et Eurojust¹⁵⁰.

Pourquoi serait-il nécessaire de mettre sur pieds un tel « registre judiciaire européen antiterroriste » ? Entre 2014 et 2017, il y a eu six fois plus d'enquêtes terroristes ouvertes au sein d'Eurojust concernant, entre autres, les attentats du Thalys, de Bruxelles, de Nice, de Berlin, de Stockholm et de Barcelone. Outre cette augmentation numéraire, on peut également observer une plus grande complexité ainsi que plusieurs ramifications entre différentes cellules terroristes au sein de plusieurs États membres. Par exemple, pour les attentats de Paris et Saint-Denis en 2015, l'enquête met en évidence que la France ainsi que quatorze autres États membres et même les USA sont impliqués (*cf* annexe n° 1)¹⁵¹. De même, pour les attentats de Bruxelles en 2016, l'enquête met en évidence qu'outre la Belgique, cinq autres États membres et la Turquie sont impliqués et l'enquête permet également de faire le lien avec les attentats de Paris de 2015 (*cf* annexe n° 2). C'est précisément l'ampleur des attentats de Paris et de Bruxelles, leur plus grande complexité et les différentes ramifications entre les cellules terroristes qui amèneront la France et la Belgique, en particulier, rejointe par l'Allemagne, à pousser pour la mise en œuvre efficace et systématique de la décision 2005/671/JAI grâce au soutien et à la coordination fournie par Eurojust. Avant 2015, les enquêtes étaient purement nationales voire bilatérales. En 2018, Eurojust fait face au plus grand nombre de notifications dans les dossiers terroristes : 580 dossiers d'enquêtes et de poursuites et 300 condamnations définitives (*cf* annexe n°3). Ces notifications émanent principalement de cinq États membres : la France, l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne et l'Autriche. Les attentats de 2015 et 2016 apparaissent alors comme des puissants accélérateurs et avec l'intensification progressive des informations transmises à Eurojust sur base de la décision 2005/671/JAI, il y a une réelle prise de conscience de la nécessité d'une coopération plus large, avec tous les États membres, voire des pays tiers, au sein d'Eurojust¹⁵². En outre, de ces éléments déclencheurs, le leadership de la Commission

avec Gilles de Kerchove, coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, et Nathalie Lerch, employée d'Eurojust, en distanciel (Webex Cisco), le mardi 16 mars 2021, 38 minutes.

¹⁵⁰ EUROJUST, *Déclaration commune*, *op. cit*

¹⁵¹ EUROJUST, « France ; Germany ; Belgium and Spain call for the creation of a European Judicial counter-terrorism Register », *Communiqué de presse*, <https://www.eurojust.europa.eu/france-germany-belgium-and-spain-call-creation-european-judicial-counter-terrorism-register> (en ligne), 21 juin 2018.

¹⁵² EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 2*, Remarques préliminaires par Frédéric Baab, ancien membre national d'Eurojust pour la France, initiateur du registre judiciaire européen antiterroriste, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-2-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-2-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

en la matière, en particulier, de l'ancien commissaire pour l'union de la sécurité Julian King, les États membres prennent définitivement conscience qu'ils ne sont plus capables de faire face, seuls, à une telle menace terroriste¹⁵³.

Le 5 novembre 2018, à l'occasion du sommet ministériel sur la lutte contre le terrorisme, Eurojust annonce que cette initiative pour l'établissement du Registre judiciaire antiterroriste européen (EN : *Counter-Terrorism Register*, le « CTR ») est soutenue par les Ministres de la Justice de trois autres États membres : l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas¹⁵⁴. Eurojust se dit prêt à héberger ce registre au sein du *Case Management System* (CMS)¹⁵⁵ déjà existant au sein d'Eurojust, « qui apportera davantage de sécurité et de rapidité aux enquêtes judiciaires ouvertes à la suite d'attentats terroristes¹⁵⁶ ». Néanmoins, la France, par exemple, propose la création de ce registre sans pour autant donner de pouvoirs opérationnels à Eurojust, seulement un « mandat » de centralisation et une mission plus proactive visant à élaborer des analyses à l'échelle européenne en informant les États membres des potentiels liens entre les enquêtes en cours¹⁵⁷. Le Parlement européen¹⁵⁸, en particulier la commission spéciale sur le terrorisme, la Commission européenne¹⁵⁹ et le coordinateur européen contre le terrorisme ont également soutenu cette initiative¹⁶⁰.

Un peu plus d'un an après la déclaration conjointe du 20 juin 2018, le CTR entre en vigueur le 1^{er} septembre 2019. Il sera officiellement lancé auprès d'Eurojust lors d'une conférence de presse le 5 septembre 2019 tenue par le président d'Eurojust, Ladislav Hamran, le directeur adjoint de la « Team contre-terrorisme » au sein d'Eurojust, Michael Schmid, l'ancien membre

¹⁵³ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 5, op. cit.*

¹⁵⁴ EUROJUST, « Eurojust hébergera le nouveau registre judiciaire européen antiterroriste », *Communiqué de presse*, https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2018-11/2018-11-05_Communique-de-press_registre-judiciaire-europ%25c3%25a9en-antiterroriste.pdf (en ligne), 5 novembre 2018, 1 p.

¹⁵⁵ En français, il s'agit du « système de gestions de dossier ». Nous préférons son appellation anglaise parce qu'elle permet d'une part, de mieux saisir de quoi il s'agit, et d'autre part, il est souvent fait référence dans la littérature et les documents officiels en langue française ainsi qu'au sein du personnel d'Eurojust, du « CMS ».

¹⁵⁶ EUROJUST, « Eurojust hébergera le nouveau registre judiciaire européen antiterroriste », *op. cit.*, 1 p.

¹⁵⁷ J. DUFOUR, « Champ terrorisme. Données, faits, textes, sur le terrorisme islamiste en France, 2015-2018 », *Sécurité globale*, ESKA, 2019/1, n°17, p. 88.

¹⁵⁸ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 25.

¹⁵⁹ T. QUINTEL, « Eurojust's Judicial Counter Terrorism Register Or How a Council Decision from 2005 Became the Legal Basis for a New Centralised Database », *European Data Protection Law Review*, 2019, vol. 5, n° 3, p. 385.

¹⁶⁰ EUROJUST, « Lancement du registre judiciaire antiterroriste au sein d'Eurojust : Accélérer et renforcer la réponse judiciaire face au terrorisme », *Communiqué de presse*, La Haye/Bruxelles, https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Press/2019-09-05-CTR-Press-Release_FR.pdf (en ligne), 5 septembre 2019, p. 1.

national français d'Eurojust à l'initiative du lancement de ce registre, Frédéric Baab, le coordinateur européen contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, et l'ancien commissaire européen en charge de l'union de la sécurité, Julian King¹⁶¹. Tous défendent la même priorité soit celle « de renforcer la réponse judiciaire dans les États membres face aux menaces terroristes et d'améliorer la sécurité des citoyens¹⁶² ». Le coordinateur européen en la matière, Gilles de Kerchove, qualifie cette innovation de « chaînon manquant » en matière de lutte européenne contre le terrorisme¹⁶³. En effet, le CTR vient compléter sur le terrain, la police et les services de renseignements : le coordinateur explique que la concentration était tournée vers la police et les services de renseignements délaissant la justice¹⁶⁴. Le CTR serait donc l'outil dont l'Union avait besoin au niveau opérationnel pour faciliter et approfondir la coordination des enquêtes en matière terroriste.

II. Le CTR : fonctionnement, contenu et principes de base

Pour saisir le fonctionnement du CTR, son contenu et les principes de base qui le régissent, il faut analyser à la fois sa base légale, la décision 2005/671/JAI et ce qu'elle nous dit, en théorie, du CTR (1.) ainsi que la façon dont il fonctionne dans la pratique (2.).

1. Le CTR en théorie : la décision 2005/671/JAI

Juridiquement, le CTR tire sa base légale d'une décision du Conseil de l'UE du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes (2005/671/JAI)¹⁶⁵. A la seule lecture de cette décision, le CTR n'est visé explicitement nulle part, il n'y est fait aucune mention à propos d'un quelconque registre. Cette décision vise simplement à la « fourniture d'informations concernant les infractions terroristes à Eurojust, Europol et aux États membres¹⁶⁶ ». En effet, les États membres font face

¹⁶¹ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 1 à 10*, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust> (en ligne), 5 septembre 2019.

¹⁶² EUROJUST, « Lancement du registre judiciaire antiterroriste au sein d'Eurojust : Accélérer et renforcer la réponse judiciaire face au terrorisme », *op. cit.*, p. 1.

¹⁶³ A. BRZOZOWSKI, « L'UE mutualise les informations sur les terroristes », 9 septembre 2019, EURActiv, https://www.euractiv.fr/section/politique/news/eu-launches-new-counter-terrorism-database/?_ga=2.210908629.1959221913.1590165991-1237085305.1572078623 (en ligne), consulté le 10 novembre 2019.

¹⁶⁴ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 5*, *op. cit.* ; F. ROHART, « Un fichier central européen pour lutter contre le terrorisme », 5 septembre 2019, l'ECHO.BE, <https://www.lecho.be/economie-politique/europe/general/un-fichier-central-europeen-pour-lutter-contre-le-terrorisme/10159742.html> (en ligne), consulté le 10 novembre 2019.

¹⁶⁵ Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, *J.O.*, L 253, 29 septembre 2005, pp. 22 à 24.

¹⁶⁶ *Ibid.*, art. 2.

à une obligation juridique de recueillir et transmettre certaines informations clés concernant les infractions terroristes listées dans la directive 2017/541 à Eurojust.

1.1. Une nouvelle base de données ?

La conférence presse qui inaugure le lancement du CTR permet de comprendre qu'il s'agit d'une sorte de base de données, accessible soit par un ou plusieurs correspondants nationaux, soit par toute autorité compétente appropriée de tous les États membres¹⁶⁷ qui rassemblent les informations judiciaires clés permettant de faire des liens entre les procédures en cours et passées relatives au terrorisme. La décision de 2005 fournit une liste exhaustive des données qu'il s'agit de recueillir et de transmettre : les données permettant d'identifier la personne, le groupe ou l'entité qui fait l'objet d'une enquête pénale ou de poursuites pénales; la qualification de l'infraction poursuivie et les circonstances particulières qui s'y rapportent; les informations sur les condamnations définitives pour infractions terroristes et sur les circonstances particulières qui s'y rapportent; les liens avec d'autres affaires connexes; les demandes d'entraide judiciaire, y compris les commissions rogatoires, adressées à un autre État membre ou formulées par un autre État membre, ainsi que la suite qui y est réservée¹⁶⁸.

Le CTR serait donc une nouvelle base de données en ce qui concerne les infractions terroristes ? En 2003, il était déjà question d'un tel échange d'informations dans une décision du Conseil relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme (décision 2003/48/JAI)¹⁶⁹. Celle-ci sera abrogée par la nouvelle décision de 2005. Si l'on compare les informations judiciaires qui devaient être transmises dans le cadre de la décision de 2003 (art. 3, §2) avec celles de la décision de 2005 (art. 2, §5), le tableau n°1 montre une similitude presque parfaite si ce n'est un ajout : les informations sur les condamnations définitives pour infractions terroristes et les circonstances qui s'y rapportent (art. 2, §5 c). Cet ajout n'est pas anodin, les condamnations définitives permettent de faire plus de liens entre les différents dossiers terroristes et d'apporter une réponse judiciaire plus efficace, nous le verrons.

¹⁶⁷ *Ibid.*, art. 2, §2.

¹⁶⁸ *Ibid.*, art. 2, §3 b) et §5.

¹⁶⁹ Décision 2003/48/JAI du Conseil du 19 décembre 2002 relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC, *J.O.*, 22 janvier 2003, L 16, pp. 68 à 70.

Tableau n° 1 – Tableau comparatif des informations judiciaires clés à transmettre

Art. 3, §2 décision 2003/48/JAI	Art. 2, §5 décision 2005/671/JAI
<p>2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour veiller à ce que au moins les informations ci-après, recueillies par le correspondant national ou l'autorité judiciaire ou autre autorité compétente appropriée, soient transmises à Eurojust, conformément au droit national et dans la mesure où les dispositions de la décision relative à Eurojust le permettent, afin qu'Eurojust puisse exercer ses fonctions:</p> <p>a) les données permettant d'identifier la personne, le groupe ou l'entité;</p> <p>b) les activités qui font l'objet d'enquêtes ou de poursuites, ainsi que leurs circonstances spécifiques;</p> <p>c) les liens avec d'autres affaires connexes en rapport avec des infractions terroristes;</p> <p>d) les demandes d'entraide judiciaire, y compris les commissions rogatoires, qui peuvent avoir été adressées à un autre État membre ou formulées par un autre État membre, ainsi que leurs résultats. »</p>	<p>5. Les informations à transmettre à Eurojust conformément au paragraphe 3 sont les suivantes:</p> <p>a) les données permettant d'identifier la personne, le groupe ou l'entité qui fait l'objet d'une enquête pénale ou de poursuites pénales;</p> <p>b) la qualification de l'infraction poursuivie et les circonstances particulières qui s'y rapportent;</p> <p>c) les informations sur les condamnations définitives pour infractions terroristes et sur les circonstances particulières qui se rapportent à ces infractions;</p> <p>d) les liens avec d'autres affaires connexes;</p> <p>e) les demandes d'entraide judiciaire, y compris les commissions rogatoires, adressées à un autre État membre ou formulées par un autre État membre, ainsi que la suite qui y est réservée.</p>

Source : réalisé par l'auteur de ce mémoire sur base des dispositions des décisions 2003/48/JAI et 2005/671/JAI.

1.2. Principes généraux

Cette décision 2005/671/JAI pose également quelques grands principes généraux en matière d'échanges d'informations et de coopération en matière de terrorisme. D'abord, la lutte contre le terrorisme apparaît comme un objectif prioritaire de l'Union après 9/11¹⁷⁰. Ensuite, la coopération entre les services opérationnels constitue un moyen pour combattre le terrorisme sous toutes ses formes : Europol, Eurojust, services de renseignement, services de police et autorités judiciaires¹⁷¹. Dès lors, on souligne la nécessité de disposer des informations les plus complètes et les plus actualisées possibles¹⁷². Au regard de la persistance et de la complexité du phénomène terroriste, le champ d'application de l'échange d'informations doit être étendu à tous les stades de la procédure pénale : enquête, poursuite ou condamnation et aux personnes

¹⁷⁰ Décision 2005/671/JAI, *op. cit.*, considérant n°1 ; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations et la coopération concernant les infractions terroristes, COM (2004) 221 final, Bruxelles, 29 mars 2004, p. 2.

¹⁷¹ Décision 2005/671/JAI, *op. cit.*, considérant n°2.

¹⁷² *Ibidem.*

physiques et morales, groupes ou entités¹⁷³. Le rôle central de l'Union est rappelé au travers du principe de subsidiarité en ce que l'action envisagée sera mieux mise en œuvre au niveau communautaire¹⁷⁴. Néanmoins, il subsiste des limites à cette action : il ne peut y avoir d'atteinte de manière essentielle à la sécurité nationale, à la sécurité des personnes, au bon déroulement d'une enquête ou aux activités de renseignement spécifiques¹⁷⁵. Plus fondamentalement, l'échange d'informations et la coopération en matière de terrorisme doit s'inscrire dans le respect des droits fondamentaux et des principes reconnus dans la Charte¹⁷⁶. Au-delà de ces grands principes généraux, et puisque le CTR n'est pas explicitement mentionné, la décision de 2005 ne nous dit rien de la mise en œuvre pratique et concrète du CTR.

1.3. Implémentation et mise en œuvre

La décision 2005/671/JAI devait être transposée au plus tard le 30 juin 2006¹⁷⁷. Or, on l'a vu, cette décision ne faisait pas l'objet d'une mise en œuvre systématique de la part de tous les États membres ce qui a poussé à la mise sur pieds et au lancement du CTR. En effet, le tableau n°2 montre que, passée cette date du 30 juin 2006, seuls quatorze États membres sur les 24 avaient transposé la décision¹⁷⁸. Avec les derniers élargissements, ces mêmes quatorze États membres ont été rejoints par la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie portant à dix-sept États membres sur 27 qui ont effectivement transposés la décision¹⁷⁹.

¹⁷³ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *op. cit.*, p. 22.

¹⁷⁴ Décision 2005/671/JAI, *op. cit.*, considérant n°5.

¹⁷⁵ *Ibid.*, considérant n°6.

¹⁷⁶ *Ibid.*, considérant n°7.

¹⁷⁷ *Ibid.*, art. 5.

¹⁷⁸ EURLEX, *Mesures nationales de transposition communiquées par les États membres concernant* : Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NIM/?uri=CELEX:32005D0671&qid=1614594500418> (en ligne), consulté le 14 mai 2021.

¹⁷⁹ *Ibidem.*

Tableau n°2 – Tableau descriptif des États membres ayant transposé, en droit national, la décision 2005/671/JAI.

Art. 5 : 30 juin 2006	Intégration de l’acquis communautaire <i>a posteriori</i>	Pas de transposition
<ul style="list-style-type: none"> - Belgique - Estonie - Irlande (<i>opt-in</i>) - France - Italie - Chypre - Hongrie - Malte - Autriche - Pologne - Portugal - Slovénie - Slovaquie - Finlande 	<ul style="list-style-type: none"> + Bulgarie (2007) + Roumanie (2007) + Croatie (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> - République tchèque - Allemagne - Grèce - Espagne - Lettonie - Lituanie - Luxembourg - Pays-Bas - Suède
		<ul style="list-style-type: none"> - Danemark (<i>opt-out</i>)

Source : réalisé par l’auteur de ce mémoire sur base des informations disponibles sur Eurlex quant aux mesures nationales de transposition communiquées par les États membres concernant la décision 2005/671/JAI.

Par conséquent, entre 2005 et 2014, l’obligation imposée aux États membres de transmettre certaines informations judiciaires clés en matière de terrorisme à Eurojust est quasiment restée lettre morte sur le terrain. En effet, on l’a vu, l’intensification de l’échange d’informations au sein d’Eurojust n’apparaît timidement que début 2014 pour devenir presque exponentielle au cours de l’année 2018. Alors que le CTR a pris ses effets le 1^{er} septembre 2019, l’examen des mesures de transposition nationale de la décision de 2005 démontre que cette proportion de 17 EM sur 27 est toujours d’actualité en 2021. Néanmoins, cela ne semble pas refléter la réalité, dès lors qu’Eurojust se dit satisfaite, dans l’ensemble, de l’alimentation en données du CTR. La majeure partie des États membres transmettent bien les informations requises à Eurojust, ceux qui ne le font pas faisant plutôt figure d’exception¹⁸⁰. Cela peut s’expliquer par le fait que les États membres sont eux-mêmes responsables et tenus de fournir ces informations quant aux mesures de transposition nationale, l’Union n’étant pas responsable de la mise à jour de ces données. Celles-ci pourraient donc être erronées.

¹⁸⁰ Entretien mené avec Gilles de Kerchove, coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, et Nathalie Lerch, employée d’Eurojust, en distanciel (Webex Cisco), selon les propos de Nathalie Lerch, le mardi 16 mars 2021, 38 minutes.

1.4. Amendement(s)

Cette décision de 2005 n'a pas subi de grands changements depuis son édification. Néanmoins, elle a été amendée en 2017 par la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme. Toutefois, l'art. 2, §5 qui régit l'échange d'informations avec Eurojust et définit les données judiciaires clés qu'il s'agit de transférer n'a souffert d'aucune modification. Avec la directive 2017/54, le §6 a été modifié conformément à la nouvelle liste d'infractions terroristes édictées et les §7 et 8 ont été ajoutés.

Tableau n°3 – Tableau comparatif entre la décision 2005/671/JAI dans sa version initiale et après les amendements apportés par la directive 2017/541.

	Décision 2005/671/JAI	Directive 2017/541
Art. 2, §5	« 5. Les informations à transmettre à Eurojust conformément au paragraphe 3 sont les suivantes: a) les données permettant d'identifier la personne, le groupe ou l'entité qui fait l'objet d'une enquête pénale ou de poursuites pénales; b) la qualification de l'infraction poursuivie et les circonstances particulières qui s'y rapportent; c) les informations sur les condamnations définitives pour infractions terroristes et sur les circonstances particulières qui se rapportent à ces infractions; d) les liens avec d'autres affaires connexes; e) les demandes d'entraide judiciaire, y compris les commissions rogatoires, adressées à un autre État membre ou formulées par un autre État membre, ainsi que la suite qui y est réservée. »	« 5. Les informations à transmettre à Eurojust conformément au paragraphe 3 sont les suivantes: a) les données permettant d'identifier la personne, le groupe ou l'entité qui fait l'objet d'une enquête pénale ou de poursuites pénales; b) la qualification de l'infraction poursuivie et les circonstances particulières qui s'y rapportent; c) les informations sur les condamnations définitives pour infractions terroristes et sur les circonstances particulières qui se rapportent à ces infractions; d) les liens avec d'autres affaires connexes; e) les demandes d'entraide judiciaire, y compris les commissions rogatoires, adressées à un autre État membre ou formulées par un autre État membre, ainsi que la suite qui y est réservée. »
Art. 2, §6	« 6. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour veiller à ce que toute information pertinente contenue dans un document, dossier, élément d'information, objet ou autre moyen de preuve, qui a été saisi ou confisqué au cours d'enquêtes ou de procédures pénales en rapport avec des infractions terroristes, puisse être accessible dès que possible, en tenant compte de la nécessité de ne pas compromettre des enquêtes en cours, aux autorités d'autres États membres intéressés conformément au droit national et aux instruments juridiques internationaux pertinents	6. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour veiller à ce que les informations pertinentes recueillies par ses autorités compétentes dans le cadre d'une procédure pénale en lien avec des infractions terroristes soient rendues accessibles dès que possible aux autorités compétentes d'un autre État membre lorsque ces informations sont susceptibles d'être utilisées dans cet État membre aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes visées dans la directive (UE) 2017/541, ainsi que des enquêtes et des poursuites en la matière, sur demande ou

	lorsque des enquêtes sont menées ou pourraient être ouvertes, ou que des poursuites en rapport avec des infractions terroristes sont engagées. »	spontanément, et conformément au droit national et aux instruments juridiques internationaux pertinents.
Art. 2, §7		7. Le paragraphe 6 n'est pas applicable lorsque le partage d'informations risque de compromettre des enquêtes en cours ou la sécurité d'une personne, ni dans le cas où il serait contraire aux intérêts essentiels de la sécurité de l'État membre concerné.
Art. 2, §8		8. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que leurs autorités compétentes, lorsqu'elles reçoivent les informations visées au paragraphe 6, prennent, s'il y a lieu, des mesures en temps utile conformément au droit national.

Source : réalisé par l'auteur de ce mémoire sur base de la décision 2005/671/JAI dans sa version initiale et dans sa version consolidée telle que modifiée par l'art. 22 de la directive 2017/541.

Comme le démontre le tableau n°3, la modification du §6 et l'ajout des §7 et 8 viennent limiter l'échange d'informations en ce qu'il ne peut porter atteinte aux intérêts essentiels en matière de sécurité nationale, à la sécurité des personnes ou au bon déroulement d'une enquête en cours. Ces trois limites ne sont plus uniquement listées au sein d'un seul considérant comme c'était le cas avant les amendements mais bien insérées de manière explicite dans des dispositions de la décision. Ce n'est pas le cas pour la quatrième limite concernant l'atteinte aux activités de renseignement spécifiques dans le domaine de la sécurité nationale qui subsiste dans le même considérant¹⁸¹.

2. Le CTR en pratique

La décision 2005/671 ne nous dit rien du fonctionnement concret du CTR, de ses objectifs ou de ses ambitions (2.1.), ni de ses principes pratiques de mises en œuvre (2.2) ou encore de la coopération avec des pays tiers (2.3). C'est en marge de la décision de 2005 que l'on trouve une réponse à ces questions.

¹⁸¹ Décision 2005/671/JAI, *op. cit.*, considérant n°6.

2.1. Objectifs et ambitions

Le CTR se donne deux objectifs principaux¹⁸². Le premier est d'identifier les liens potentiels entre les différents dossiers d'enquête et de poursuite judiciaire ainsi que les condamnations définitives, en matière terroriste. A cet égard, notons que lorsque l'on parle de terrorisme, le CTR vise à la fois le terrorisme djihadiste et également l'extrémisme violent de gauche et de droite¹⁸³. Le deuxième est d'identifier les besoins en termes de coopération dans la lutte contre le terrorisme pour soutenir les États membres, comme le lancement d'une équipe d'enquête commune ou plutôt d'une coordination en parallèle¹⁸⁴.

En outre, le CTR a une quintuple ambition¹⁸⁵ : poursuivre des infractions terroristes qui ont un caractère transnational (c'est-à-dire qu'au moins deux États membres doivent être concernés¹⁸⁶) et mieux les coordonner, afin d'identifier des réseaux criminels plus larges ou mettre le doigt sur une organisation terroriste et leur donner une réponse judiciaire appropriée ; utiliser les preuves qui ont déjà été collectées dans l'État membre A pour les besoins de l'enquête dans l'État membre B ; assurer que les arrestations et les saisies dans un État membre A n'entravent pas d'autres poursuites criminelles dans un État membre B ; assurer le respect du principe *ne bis in idem*¹⁸⁷ grâce aux liens qui seront fait entre les différents dossiers ; assurer le plein respect des droits fondamentaux, dont la protection des données grâce à un environnement informatique hautement sécurisé.

2.2. Principes de mise en œuvre pratique

Ce n'est qu'en mai 2019 que les autorités compétentes des États membres se sont accordées concernant les principes de mise en œuvre pratique de l'échange d'informations au sein du CTR¹⁸⁸, en marge de la décision de 2005 qui n'y apportait pas de réponse précise. Un mois plus

¹⁸² EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 4

¹⁸³ EUROJUST, « Lancement du registre judiciaire antiterroriste au sein d'Eurojust : Accélérer et renforcer la réponse judiciaire face au terrorisme », *op. cit.*, p. 1.

¹⁸⁴ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 1*, Remarques préliminaires par Ladislav Hamran, Président d'Eurojust, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-1-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-1-20190905-1> (en ligne), 5 septembre 2019.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ Décision 2005/671/JAI, *op. cit.*, art. 2, §3.

¹⁸⁷ Art. 15, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁸⁸ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 3*, Remarques préliminaires par Frédéric Baab, ancien membre national d'Eurojust pour la France, initiateur du registre judiciaire européen antiterroriste, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-3-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-3-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

tard, lors de la réunion annuelle d'Eurojust concernant la lutte contre le terrorisme, les experts nationaux ont présenté les principes de mise en œuvre pratique suivants : une mise en œuvre facilitée par des bases légales déjà existantes, une sélection du type d'informations qui doivent être transmises en fonction des objectifs propres du CTR, une transmission des informations en temps opportun, et de façon structurée, permettant des recoupements larges au sein du CMS, dans le plein respect des règles sur la protection des données à caractère personnel, avec un accès limité et circonscrit ¹⁸⁹.

Premièrement, le CTR jouit d'une *mise en œuvre facilitée* grâce à des bases légales déjà existantes soit la décision 2005/671/JAI relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, la directive 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme et définissant les différentes infractions en la matière, ainsi que la décision 2009/426/JAI sur le renforcement d'Eurojust¹⁹⁰. Cette décision n'est plus en vigueur et a été remplacée par le règlement 2018/1727 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust). Il n'est donc pas nécessaire d'adopter une nouvelle base légale ou un nouvel instrument juridique pour permettre la création et la mise en œuvre du CTR¹⁹¹.

Deuxièmement, le CTR vise une *sélection du type d'informations qui doivent être transmises en fonction des objectifs propres de ce registre*¹⁹² soit assurer que l'hébergement du CTR au sein du CMS permette d'établir des liens entre les différentes affaires, les procédures en cours et les condamnations définitives, et assurer un suivi efficace des différents dossiers terroristes. En effet, Eurojust s'est assuré qu'un nombre très limité d'informations, jugées strictement nécessaires, lui soient transmises pour s'assurer que tous les États membres les transmettent effectivement. A cet égard, des consignes plus précises ont donc été transmises aux États membres, à nouveau en marge de la liste exhaustive de la décision de 2005¹⁹³. D'abord, concernant les données permettant d'identifier la/les personne(s), le groupe ou l'entité, il s'agit de communiquer les nom, prénom, date de naissance, lieu de naissance, et qualification de l'infraction pénale poursuivie. Ensuite, concernant les condamnations définitives, les arrêts

¹⁸⁹ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, pp. 26 à 27.

¹⁹⁰ Règlement 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, *J.O.*, L 295, 21 novembre 2018, pp. 138 à 183.

¹⁹¹ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 26.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 3, op. cit.*

n'apparaissent pas dans leur intégralité mais dans un court résumé. Enfin, il doit aussi être faite mention du ministère public/procureur général compétent.

Troisièmement, les informations doivent être *transmises vers le CTR en temps opportun*¹⁹⁴. La décision de 2005 ne dit rien du moment à partir duquel les informations judiciaires clés doivent être transmises. Cela permet d'expliquer, pour une part, pourquoi cet échange d'information n'était pas systématique. Dans la pratique, les informations judiciaires clés doivent être transmises le plus vite et le plus tôt possible. Donc, dès qu'une enquête judiciaire est formellement ouverte par une autorité judiciaire d'un État membre. Ces informations doivent également être mises à jour régulièrement, maximum tous les trois mois, ou dès qu'un développement majeur le justifie¹⁹⁵.

Quatrièmement, *les informations doivent être transmises vers Eurojust de façon structurée*, avec un nouveau *template*/fichier-type, traduit dans toutes les langues officielles de l'Union et accompagné d'une feuille de route explicative pour remplir ce nouveau *template*¹⁹⁶. Néanmoins, ce n'est pas parce qu'une autorité nationale compétente transmet une information à Eurojust, que celle-ci, à son tour, va la transmettre à tous les autres États membres. Eurojust ne transmettra aux autres États membres les informations reçues que pour les besoins d'une enquête, en examinant individuellement la nécessité et la pertinence¹⁹⁷. A cet égard, ce principe doit être mis en lien avec les implications de l'hébergement du CTR au sein du CMS.

Cinquièmement, le CTR doit permettre de *faire des recoupements larges des informations et d'identification de potentiels liens entre les différents dossiers*¹⁹⁸. Puisqu'il est hébergé au sein du CMS, Eurojust a donc la capacité d'établir des liens entre les différentes affaires terroristes mais également entre des affaires terroristes d'une part, et des affaires non terroristes d'autre part. En effet, le CMS est le système d'hébergement de toutes les dossiers d'enquêtes et de poursuite judiciaire, quel que soit la nature de l'infraction pénale poursuivie. Il a été créé au

¹⁹⁴ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 26.

¹⁹⁵ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 2*, *op. cit.*

¹⁹⁶ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 26.

¹⁹⁷ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 3*, *op. cit.*

¹⁹⁸ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 26.

sein d'Eurojust en juin 2008¹⁹⁹. Comme son appellation française l'indique, il s'agit d'un système de gestion de dossiers, composés des fichiers de travail créés par les membres nationaux sur base des informations qui leur sont transmises, ainsi qu'un index comprenant des données personnes et non personnelles²⁰⁰. Pour chaque affaire, un dossier temporaire est créé et certaines informations le concernant sont ajoutées dans l'index. Le CMS a pour objectif de²⁰¹ :

- « a) fournir un soutien à la conduite et à la coordination des enquêtes et des poursuites pour lesquelles Eurojust apporte une assistance, notamment par le recoupement d'informations;
- b) faciliter l'accès aux informations relatives aux enquêtes et aux poursuites en cours;
- c) faciliter le contrôle de la licéité du traitement des données à caractère personnel par Eurojust et de sa conformité avec les règles applicables en matière de protection des données. »

Dès lors, les personnes désignées par les États membres pour faire partie du système national de coordination Eurojust qui bénéficient d'une connexion au CMS ont accès au contenu du CTR. En principe, ces personnes ont accès à l'entièreté de l'index ainsi qu'aux fichiers temporaires que le membre national de leur État membre a créé. Dans les autres cas, c'est le membre national qui a créé le fichier qui décide d'en ouvrir ou d'en restreindre l'accès aux autres membres nationaux d'Eurojust ou d'un membre du personnel d'Eurojust²⁰².

Sixièmement, l'échange d'informations au sein du CTR doit se faire *dans le plein respect des règles sur la protection des données*, en particulier les principes de confidentialité et de responsabilité des données²⁰³. Le CMS lui-même est soumis à des règles particulières pour la protection des données qu'il conviendra d'examiner dans une section qui lui est consacrée.

Enfin, lors de la conférence de presse qui inaugure le lancement du CTR, une dernière précision est apportée à la question de l'accessibilité et de la transmission des informations qui doit être *strictement circonscrite*. La décision de 2005 stipule que les États membres doivent désigner soit un ou plusieurs correspondants nationaux soit l'autorité judiciaire ou toute autre autorité compétente appropriée qui sera responsable du recueil et de la transmission des informations vers Eurojust²⁰⁴. Ces personnes auront alors un accès à toutes les informations

¹⁹⁹ Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, *J.O.*, L 138, 4 juin 2009, pp. 14 à 32.

²⁰⁰ Règlement 2018/1727, *op. cit.*, art. 23 et 24.

²⁰¹ *Ibid.*, art. 23, §2.

²⁰² *Ibid.*, art. 24.

²⁰³ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 27.

²⁰⁴ Décision 2005/671/JAI, *op. cit.*, art. 2, §2.

transmises dans le cadre du CTR. En pratique, pour la plupart des États membres et conformément à leur droit national, il s'agit des procureurs, des enquêteurs et des juges, soit un groupe restreint de personnes. Ces personnes auxquelles la décision fait référence font partie du système de national de coordination Eurojust qui bénéficient d'une connexion au CMS. Dès lors, les règles susmentionnées concernant l'accès au CMS s'appliquent ici *mutatis mutandis*.

2.3. *Coopération avec les pays tiers*

Lors du lancement du CTR, il a été mentionné que l'échange d'informations en la matière s'étendait également à onze États tiers. Il ne s'agit pas d'une coopération limitée en raison du caractère propre du CTR. Au contraire, les accords de coopération avec ces onze États tiers et les points de contact/de liaison dans plus de cinquante États s'inscrivent dans la coopération plus large et des relations qu'Eurojust entretient avec des pays tiers. Aujourd'hui, en 2021, Eurojust a des accords de coopération en matière d'échange d'information avec treize pays tiers : Monténégro, Ukraine, Moldavie, Liechtenstein, Suisse, Macédoine du Nord, États-Unis, Islande, Norvège, Géorgie, Albanie, Serbie et Royaume-Uni²⁰⁵. Le défi principal qu'emporte la conclusion d'accords de coopération en matière d'échange d'information avec les États tiers est la nécessité d'atteindre un niveau de protection élevée pour les données personnelles. Lors de la conférence de presse qui inaugure le lancement du CTR en 2019, Eurojust affiche clairement sa volonté de conclure de tels accords avec d'autres pays tiers, en particulier avec les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du nord²⁰⁶. Pour ce faire, conformément au nouveau règlement Eurojust, la Commission, « en tenant compte des besoins opérationnels d'Eurojust²⁰⁷ », a adopté une recommandation en novembre 2020 en ce sens, invitant le Conseil à ouvrir des négociations pour conclure de tels accords avec les pays suivants : Algérie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie et Turquie²⁰⁸.

²⁰⁵ EUROJUST, « States and partners – Third countries - International Agreements », *site officiel d'Eurojust*, <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries/international-agreements> (en ligne), consulté le 29 mars 2021.

²⁰⁶ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 8*, session de questions et réponses, propos tenus par Ladislav Hamran, Président d'Eurojust, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-8-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-8-q-a-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

²⁰⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, *Recommandation de décision du conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'accords entre l'Union européenne et l'Algérie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités compétentes pour la coopération judiciaire en matière pénale de ces États tiers*, COM (2020) 743 final, Bruxelles, 19 novembre 2020, pp. 1 à 11.

²⁰⁸ *Ibidem*.

Le 1^{er} mars 2021, le Conseil a approuvé cette proposition²⁰⁹. Les nouveaux États parties à de tels accords, une fois conclus, auront alors également accès au CTR.

III. La décision 2005/671/JAI : Processus décisionnel et architecture institutionnelle pré-Lisbonne, quelles implications ?

Le traité européen actuellement applicable en droit communautaire est le Traité de Lisbonne. Celui-ci modifie en profondeur deux traités. Le premier, le traité de Rome instituant la Communauté européenne (« Traité CE ») et rebaptisé « Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne » (TFUE). Le deuxième, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne (TUE). Le Traité de Lisbonne est signé le 13 décembre 2007 et entre en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Quand la décision 2005/671/JAI est adoptée, le traité de Lisbonne n'existe pas encore. Ce sont donc les traités précédents qui sont applicables (Traité CE de Rome et Traité UE de Maastricht), dans leur dernière version consolidée par le Traité de Nice comme le montre le tableau n°4. Dès lors, il est opportun d'examiner quelles implications cela amène aujourd'hui par rapport à la création et la mise en œuvre du CTR.

Tableau n° 4 – Tableau comparatif des dispositions pertinentes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale sous le Traité de Maastricht, de Nice et de Lisbonne

Maastricht	Version consolidée Nice	Version consolidée Lisbonne
	Titre VI – dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale	Abrogé Les dispositions du titre VI de l'actuel traité UE, relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, sont remplacées par les dispositions des chapitres 1, 4 et 5 du titre IV (renuméroté V) de la troisième partie du TFUE.
Art. K. 1	Art. 29	Art. 67 TFUE
Art. K. 2	Art. 30 (§1)	Art. 87 et 88 TFUE
Art. K. 3	Art. 31	Art. 82, 83 et 85 TFUE
Art. K. 6	Art. 34	Abrogé

Source : réalisé par l'auteur de ce mémoire sur base des dispositions pertinentes en vigueur sous le Traité de Maastricht, sous le Traité de Nice dans sa version consolidée et sous le Traité de Lisbonne dans sa dernière version consolidée.

²⁰⁹ COMMISSION EUROPENNE, « Coopération judiciaire : renforcer la coopération d'Eurojust avec les pays tiers », *Point d'actualité*, Représentation de la France, https://ec.europa.eu/france/news/20210302/renforcer_cooperation_eurojust_pays_tiers_fr (en ligne), 2 mars 2021.

1. Le cadre légal pré-Lisbonne

La décision 2005/671/JAI se base sur les articles 29, 30 §1, 31 et 34 §2 c) du Traité sur l'Union européenne tel que consolidé par le traité de Nice.

L'art. 29 visait l'objectif d'un niveau élevé de protection pour les citoyens de l'Union dans l'ESLJ²¹⁰. Dès lors, cet article préconisait une action en commun par la coopération judiciaire et policière, y compris en matière pénale, au titre de la prévention et de la lutte contre la criminalité, notamment le terrorisme. Pour ce faire, l'Union se dotait de moyens particuliers, soit la coopération étroite entre les autorités judiciaires et autres autorités compétentes des EM, y compris par l'intermédiaire de l'Unité européenne de coopération judiciaire (Eurojust)²¹¹. C'est l'article 31 qui régissait la coopération judiciaire en matière pénale²¹². On y voit le rôle prégnant joué par le Conseil pour encourager « la coopération par l'intermédiaire d'Eurojust ».

Enfin, l'article 34 réglait la procédure d'adoption d'instruments législatifs²¹³ :

« 2. Le Conseil, sous la forme et selon les procédures appropriées indiquées dans le présent titre, prend des mesures et favorise la coopération en vue de contribuer à la poursuite des objectifs de l'Union. À cet effet, il peut, statuant à l'unanimité à l'initiative de tout État membre ou de la Commission:

(...)

c) arrêter des décisions à toute autre fin conforme aux objectifs du présent titre, à l'exclusion de tout rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Ces décisions sont obligatoires et ne peuvent entraîner d'effet direct; le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre ces décisions au niveau de l'Union; »

Le Conseil, statuant à l'unanimité, à l'initiative de tout État membre ou de la Commission, pouvait, entre autres, adopter des décisions. Le rôle du Parlement, lui, est limité puisqu'il s'agit d'une simple procédure de consultation. Concernant la décision de 2005, et conformément à la procédure de l'art. 34, la proposition de décision du Conseil est adoptée par la Commission le 29 mars 2004, à son initiative. Le Parlement est consulté en lecture unique et fera quelques amendements dont certains seront intégrés par la Commission dans sa proposition. Point « A » à l'ordre du jour, le Conseil adoptera finalement la décision le 20 septembre 2005²¹⁴.

²¹⁰ Art 29 TUE dans sa version consolidée par le traité de Nice.

²¹¹ Art. 29, §2, 2^{ème} tiret TUE dans sa version consolidée par le traité de Nice.

²¹² Art 31 TUE dans sa version consolidée par le traité de Nice.

²¹³ Art. 34 TUE dans sa version consolidée par le traité de Nice.

²¹⁴ PARLEMENT EUROPEEN, Observatoire législatif, « Terrorisme: échange d'informations sur les infractions terroristes en respectant la Charte des droits fondamentaux », *Fiche de procédure*, 2004/0069 (CNS), [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2004/0069\(CNS\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2004/0069(CNS)) (en ligne).

1.1. Une proposition ambitieuse de la Commission

Que peut-on retenir de cette proposition initiale par la Commission²¹⁵? D'emblée, la Commission affichait un but précis : franchir une étape de plus rapidement dans l'échange d'informations qui est essentiel sans attendre la mise sur pieds du Registre des condamnations et des déchéances au niveau européen qui va prendre beaucoup trop de temps. Pour ce faire, il s'agissait d'aller plus loin dans l'échange d'informations que la décision 2003/48/JAI réglait déjà en élargissant le champ d'application à toutes les infractions terroristes définies dans la décision cadre 2002/475/JAI²¹⁶, dont les États membres ont connaissance, sans se limiter à la liste visée, plus restreinte, de personnes ou d'entités telle que définie dans la position commune PESC 2001/931/PESC. Concrètement, le champ d'application est élargi à tous les stades de la procédure pénale, y compris les condamnations. En outre, le champ d'application s'étend aux États membres, bien entendu, mais également aux organes de l'Union chargés de la lutte contre le terrorisme, particulièrement Eurojust et Europol. Une liste des informations à transmettre est également dressée, inspirée des art. 2 et 3 de la décision de 2003 mais plus complète : on y ajoute, les condamnations définitives pour infractions terroristes et les circonstances qui s'y rapportent, les peines imposées et les informations relatives à leur exécution, les déchéances encourues ainsi que les antécédents judiciaires. Enfin, l'accent est mis sur la nécessité pour les États membres de transmettre « effectivement et d'office » à Eurojust les informations relatives aux infractions terroristes²¹⁷.

1.2. Des amendements importants en lecture unique

Lors de la lecture unique, la commission parlementaire LIBE rédige un rapport édifiant sous plusieurs aspects. D'abord, cette commission souligne que l'Union doit travailler de manière proactive et non plus réactive, sa méthode de travail et son approche empirique ne fonctionnant plus. Dès lors, l'Union doit veiller à renforcer l'objectif de cohérence et éviter la pléthore d'instruments, de normes, de législations, qui amènent confusion et inefficacité. Ensuite, cette commission met en exergue que le texte de la proposition de la Commission ne propose rien des motifs qui justifieraient un refus de communiquer les informations requises. Or, il faut mettre l'accent sur le fait que l'échange d'informations est une obligation et qu'assortir cette obligation de motifs de refus explicites et exhaustifs assurerait une mise en œuvre effective. En outre, la commission LIBE regrette qu'il n'y ait aucune mesure prévue en matière de protection

²¹⁵ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, COM (2004) 221 final, *op. cit.*, pp. 1-29.

²¹⁶ Cette décision a été abrogée et remplacée par la directive 2017/541, *op. cit.*

²¹⁷ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, COM (2004) 221 final, *op. cit.*, pp. 16, 21, 23 et 28.

des données à caractère personnel. De plus, l'accent est remis sur la nécessité d'un registre européen des condamnations pénales, y compris spécifiquement pour la lutte contre le terrorisme. C'est une réelle priorité et la Commission devrait s'y atteler. Enfin, cette commission revient sur la volonté de donner une compétence générale dans le 3^{ème} pilier à la CJUE et un contrôle parlementaire intégral²¹⁸.

Dans sa résolution législative, le Parlement proposait divers amendements dont deux retiendront notre attention. D'abord, le Parlement propose la création d'une autorité commune chargée de la protection des données personnelles. Ensuite, il souligne la nécessité de rapports annuels qu'Europol et Eurojust devraient présenter au Conseil et au Parlement²¹⁹.

1.3. Adoption de la décision dans sa version finale

Finale, la décision finale telle qu'adoptée par le Conseil le 20 septembre 2005 ne prendra pas en compte les différents éléments que l'on vient d'énumérer. D'abord, concernant la liste des informations à transmettre, seul l'ajout des condamnations définitives sera retenu. Les autres informations énumérées n'y figurent plus. Ensuite, les amendements du Parlement ne seront pas pris en compte puisqu'il s'agissait d'une procédure de consultation : pas de motifs de refus explicites et exhaustifs, pas de dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel ni de rapports annuels d'Eurojust et d'Europol. L'idée d'un registre européen spécifiquement pour la lutte contre le terrorisme n'est pas retenue non plus. On le verra, cela aura des implications majeures jusqu'à aujourd'hui : la décision de 2005 n'est pas systématiquement mise en œuvre par tous les États membres ce qui mène au lancement du CTR. Néanmoins, quatorze ans plus tard, il n'offre toujours pas de garanties suffisantes en matière de protection des données à caractère personnel.

2. Le cadre légal Post-Lisbonne

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, des changements majeurs sont intervenus dans l'architecture institutionnelle et le processus décisionnel. Il ne s'agit pas d'être exhaustif, et de retracer toute l'évolution en la matière qui a déjà fait l'objet de développements importants dans

²¹⁸ PARLEMENT EUROPEEN, « Rapport sur la proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, commission des libertés civiles, de la justice et des affaires européennes », A6-0160/2005, *Document de séance*, 26 mai 2005, p. 5, 21, 25 et 26.

²¹⁹ PARLEMENT EUROPEEN, « Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes », *J.O.*, C 124, 25 mai 2006, pp. 231 à 232.

la première partie de ce mémoire. Au contraire, il s'agit de présenter une analyse plus fine des changements post-Lisbonne et des implications pratiques que cela emporte pour la décision de 2005.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la coopération judiciaire en matière pénale est régie par les articles 82 à 86 du TFUE (*cf* tableau n°4). En matière de terrorisme *sensu stricto*, l'art. 75 TFUE régit la possibilité de prendre des mesures restrictives. C'est maintenant la procédure législative ordinaire qui prévaut en la matière, soit la co-législation entre le Conseil et le Parlement²²⁰. Le droit d'initiative est toujours partagé entre la Commission et les États membres mais le seuil est augmenté à un quart d'entre eux²²¹. Néanmoins, concernant l'extension des crimes du parquet européen à des crimes transfrontières, telles que les infractions terroristes, l'unanimité reste requise²²². Enfin, depuis 2012, la Commission peut lancer des procédures en manquement et la CJUE est compétente concernant les actes législatifs de l'Union dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale pris avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne²²³. Autrement dit, la Commission est maintenant compétente pour lancer des procédures en manquement contre les États membres qui manqueraient à leur obligations de transmission d'informations sous la décision 2005/671/JAI. On l'a vu, seulement 17 États membres sur 27 ont effectivement transposé la décision de 2005 alors que la raison d'être du lancement du CTR est précisément ce manque d'implémentation. Or, à ce jour, la Commission n'a lancé aucune procédure en manquement relative à cette décision.

IV. Le CTR : examen critique de son effectivité et de son efficacité

Pour construire l'examen critique de l'effectivité et de l'efficacité du CTR, il est incontournable d'aborder les questions de la division des tâches avec Europol (1.), de l'interopérabilité avec les autres systèmes d'information au sein de l'Union (2.), de la mise en œuvre concrète et de l'implémentation de sa base légale (3.) ainsi que la protection des données à caractère personnel en matière de coopération judiciaire (4.).

²²⁰ Art. 82 TFUE.

²²¹ Art. 76 TFUE.

²²² Art. 86, §4 TFUE.

²²³ Art. 10 §§1 à 3 du Protocole n° 36 sur les dispositions transitoires, *J.O.*, C 115, 9 mai 2008, p. 325.

1. La division des tâches avec Europol

Dans le cadre de l'examen du CTR, si l'acteur principal est bien Eurojust, la question de la division des tâches avec Europol se pose nécessairement. La décision 2005/671/JAI identifie clairement la nécessité de la coopération étroite d'Europol et d'Eurojust dans l'échange d'informations concernant les infractions terroristes. La décision distingue entre les enquêtes policières qui relèvent d'Europol et les procédures et les condamnations qui ressortent d'Eurojust²²⁴. En ce sens, il faut bien distinguer entre l'analyse strictement criminelle et la problématique des identités multiples qui concernent uniquement Europol en amont, et le stade judiciaire qui relève d'Eurojust.

Cette distinction est importante quand il s'agit de s'attaquer à la problématique des identités multiples dans la lutte contre le terrorisme. En effet, il existe un consensus au sein des acteurs concernés sur le terrain selon lesquels la principale limite lors des enquêtes et poursuites judiciaires en matière terroriste est la problématique des divers alias et identités multiples des principaux suspects²²⁵. Dès lors, à travers le CTR, Eurojust se limite à faire des recoupements entre les différents dossiers²²⁶. Ces recoupements s'effectuent donc sur la base des analyses criminelles menées par Europol. Si, en amont, Europol ne réussit pas à remédier à la problématique des identités multiples, Eurojust ne peut rien y faire. Pour y remédier, dans une certaine mesure, l'Union s'est dotée d'un détecteur d'identités multiples dans son nouveau cadre d'interopérabilité dans les domaines de la coopération judiciaire et policière, de l'asile et de l'immigration. La question de l'interopérabilité sera examinée plus en détails dans la section suivante.

Au-delà de cette problématique des identités multiples, la division stricte des tâches entre Europol et Eurojust connaît une seconde limite : il n'existe toujours pas, dans les faits, de mécanisme de hit/no-hit (concordance/non-concordance) entre Europol et Eurojust²²⁷. Le principe est le suivant : dès qu'il existe une correspondance entre les systèmes d'information de deux agences de l'Union, ici Eurojust et Europol, celles-ci doivent s'échanger des informations complètes et à jour pour assurer un suivi efficace dans la poursuite des infractions.

²²⁴ Décision 2005/671/JAI, *op. cit.*, art. 2.

²²⁵ Entretien mené avec Gilles de Kerchove, coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, et Nathalie Lerch, employée d'Eurojust, en distanciel (Webex Cisco), le mardi 16 mars 2021, 38 minutes.

²²⁶ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 8, op. cit.*

²²⁷ Entretien, *op. cit.*

Ce mécanisme devrait être mis concrètement en pratique, le plus rapidement possible puisqu'il existe deux obligations légales en ce sens²²⁸. Eurojust et Europol ont déjà commencé les négociations/discussions en la matière en 2020²²⁹. A ce jour, ces négociations n'ont pas encore abouti. C'est une situation qu'il faut suivre.

Cela ne veut pas pour autant dire que la division des tâches entre Europol et Eurojust n'entraîne qu'une coopération très limitée. En effet, Eurojust encourage les États membres et leurs pouvoirs judiciaires à diffuser les informations qu'ils détiennent dans des affaires terroristes à Europol. De son côté, Europol peut participer aux réunions de coordination d'Eurojust concernant des affaires terroristes. Avec le consentement des États membres, Eurojust peut également partager des informations avec Europol pour faire des recoupements et des analyses entre les différents dossiers et assurer un suivi judiciaire efficace²³⁰. Pour assurer une réelle coopération opérationnelle, les deux agences peuvent se servir des structures de coopération telles que les Projets d'Analyse d'Europol (*Analysis projects travellers, Hydra, Dolphin and Core International Crimes*²³¹) et les points de contact d'Eurojust. A cet égard, la mise en œuvre technique et pratique des mécanismes de hit/no-hit entre les deux agences participera au renforcement de leur capacité de recoupement et d'analyse. Eurojust participe aussi à l'élaboration des rapport TE-SAT d'Europol en partageant des données statistiques, le résultat de certaines poursuites judiciaires, les amendements aux législations des États membres en matière terroriste, etc. Le fait que les *seconded-national-expert* d'Eurojust siègent également au sein du Centre européen de la lutte contre le terrorisme d'Europol participe de cette coopération approfondie²³².

2. Interopérabilité avec les autres systèmes d'information au sein de l'Union

Les nouveaux règlements 2019/817 et 2019/818 ont l'ambition de créer un cadre « visant à garantir l'interopérabilité entre le système d'entrée/de sortie (EES), le système d'information sur les visas (VIS), le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), Eurodac, le système d'information Schengen (SIS) et le système européen

²²⁸ Voyez l'art. 49 du règlement 2018/1727 à propos d'Eurojust et l'art. 21 du règlement 2016/794 à propos d'Europol.

²²⁹ *Ibid.*, p. 194.

²³⁰ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 21.

²³¹ EUROJUST, « Crime areas & trends: Europol Analysis Projects », *site officiel d'Eurojust*, <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects> (en ligne), consulté le 15 mars 2021.

²³² EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, pp. 21 à 22

d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN)²³³ ». Si le règlement 2019/817 vise les domaines des frontières et des visas, le règlement 2019/818, lui, vise les domaines de la coopération judiciaire et policière, de l'asile et de l'immigration. Dès lors, c'est bien ce deuxième règlement qui nous intéresse ici.

En effet, ce règlement poursuit différents objectifs dont la contribution à « la prévention et à la détection des infractions terroristes et d'autres infractions pénales graves et aux enquêtes en la matière²³⁴ ». Puisqu'il s'agit précisément de la raison d'être de l'établissement du CTR, il serait opportun d'y trouver des dispositions le concernant, soit à la décision de 2005 soit au CMS au sein d'Eurojust. Or, le champ d'application ne concerne l'interopérabilité qu'entre Eurodac, le système d'informations Schengen (SIS) et le système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays-tiers (ECRIS-TCN), ainsi qu'aux données d'Europol « dans la mesure nécessaire pour permettre à celles-ci d'être interrogées simultanément avec les systèmes d'information de l'UE » soit Eurodac, le SIS et l'ECRIS-TCN. Seules les autorités désignées dans les instruments juridiques spécifiques relatifs à chaque système d'information de l'UE et Europol ont accès à l'EES, VIS, ETIAS et Eurodac dans ce cadre d'interopérabilité²³⁵. Eurojust n'en fait pas partie.

Pourtant, ce règlement se donne diverses ambitions dont deux méritent d'être soulignées : assurer l'identification correcte des personnes et contribuer à la lutte contre la fraude à l'identité²³⁶. En effet, ce cadre d'interopérabilité vise la création de quatre éléments : un portail de recherche européen (ESP); un service partagé d'établissement de correspondances biométriques (BMS partagé); un répertoire commun de données d'identité (CIR); un détecteur d'identités multiples (MID)²³⁷. Dès lors, il existe un cadre permettant de vérifier l'identité des personnes²³⁸. Or on l'a vu, dans le domaine de la détection et de la prévention des infractions terroristes, les divers alias et identités multiples posent un réel problème dans la pratique à Europol. Pourtant, le CIR et le MID permettent alors à Europol, uniquement dans le cas du franchissement d'une frontière extérieure de l'Union, de solutionner, dans une certaine mesure, ce problème d'identités multiples. Le CIR rassemble diverses données telles que : nom,

²³³ Art. 1, §1 de ces deux règlements.

²³⁴ Règlement 2019/818, *op. cit.*, art. 2, §1 f).

²³⁵ *Ibid.*, art. 1, §4.

²³⁶ *Ibid.*, art. 2, §2 a) b).

²³⁷ *Ibid.*, art. 1, §2.

²³⁸ *Ibid.*, art. 1, §5.

prénoms, date de naissance, lieu de naissance (ville et pays), la ou les nationalité(s), genre, noms précédents, le cas échéant, et s'ils sont disponibles, les pseudonymes, noms d'emprunt et documents de voyages²³⁹. Pour chaque ensemble de ces données, le CIR doit stipuler de quel système d'information de l'UE celles-ci proviennent²⁴⁰. L'interrogation du CIR à « des fins de prévention ou de détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ou d'enquêtes en la matière » est régit par l'article 22 de ce règlement. Cette disposition restreint l'interrogation du CIR à la consultation des données au sein d'Eurodac. Si une ou plusieurs correspondances est établie entre Eurodac et des données au sein d'un autre système d'information de l'Union, une demande d'accès complet doit, sauf exceptions, être introduite par les autorités désignées ou Europol. Les modalités de cet accès complet sont régies par le règlement 603/2013 relatif à la création d'Eurodac²⁴¹.

Le MID, lui, permet de comparer les données stockées au sein du CIR et du SIS. Une détection d'identités multiples est créée chaque fois qu'un signalement concernant une personne est créé ou actualisé dans le SIS et chaque fois qu'un enregistrement de données est créé ou modifié dans l'ECRIS-TCN. Ce dispositif de droit communautaire ne sert qu'à comparer les informations stockées dans les systèmes d'information de l'UE²⁴².

LE CIR et le MID pourraient permettre, dans la lutte contre le terrorisme, de solutionner, dans une certaine mesure, le problème des identités multiples au niveau d'Europol. Puisqu'il n'existe toujours pas à ce jour, de mécanisme de hit/no-hit entre Europol et Eurojust, ces deux dispositifs ont donc une portée relative au regard de l'efficacité du fonctionnement du CTR. En effet, ce cadre d'interopérabilité n'apporte pas de réponses à la problématique de l'utilisation d'identités multiples et de divers alias dans les dossiers terroristes. Europol n'est donc pas en mesure d'assurer un contrôle infallible des identités, pour autant qu'il en été un jour question. En sens inverse, puisqu'Eurojust n'est pas habilité à avoir accès à ce portail de recherches, il n'est pas en mesure, de vérifier lui-même, dans un second temps, les potentielles identités multiples

²³⁹ *Ibid.*, art. 18, §1.

²⁴⁰ *Ibid.*, art. 18, §2.

²⁴¹ Règlement n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, *J.O.*, L 180, 29 juin 2013, pp. 1 à 30.

²⁴² Règlement 2019/818, *op. cit.*, art. 27, §5.

quand un soupçon survient lors de l'analyse des données qui sont stockées au sein du CTR, et donc plus largement du CMS.

Enfin, notons que ce cadre d'interopérabilité ne sera pleinement mis sur pieds et opérationnel qu'à l'horizon 2023. La question de la possible consultation par Eurojust de ces dispositifs pourrait encore être envisagée ²⁴³.

3. Implémentation systématique de l'échange d'informations ?

L'efficacité du CTR repose sur la mise en œuvre concrète de la décision 2005/671 soit l'échange d'informations systématique et la transmission de ces informations par les États membres à Eurojust. En terme d'efficacité, plus il y a d'informations transmises, plus le CTR peut remplir son objectif opérationnel et la réciproque est également vraie : plus Eurojust pourra remplir son objectif opérationnel et démontrer sa plus-value, plus les États membres seront enclins à transmettre de plus en plus d'informations²⁴⁴. On voit bien comment l'effectivité du CTR repose, en grande partie, sur la nécessité pour les États membres de percevoir l'intérêt d'une telle coopération et d'un tel échange d'informations avec Eurojust.

Concrètement, plus d'un an après son lancement, quels intérêts peuvent tirer les États membres du CTR ? ²⁴⁵. On l'a dit, pour les procédures en cours, il s'agit de faire des liens entre les différents dossiers terroristes liés à la criminalité organisée ou autre. Concernant les condamnations définitives, le CTR permet de mettre en lumière les *modus operandi* et les différents phénomènes terroristes, qu'ils soient émergents ou récurrents. Cela participera à la mise sur pieds de dossiers de poursuites très solides, ainsi que d'intensifier et de renforcer la réponse judiciaire au terrorisme. De manière transversale, le CTR permet l'identification de liens plus larges, au niveau international, que les États membres, seuls, ne sont pas en mesure d'identifier. Enfin, et c'est un élément essentiel qui manquait avant le lancement du CTR, celui-ci permet aux États membres de recevoir des feedbacks. En effet, quand de tels liens sont identifiés, les États membres sont soutenus par Eurojust en bénéficiant de son assistance légale et opérationnelle, en fonction des besoins spécifiques de chaque cas.

²⁴³ COMMISSION EUROPÉENNE, « Cross-border Digital Criminal Justice », *Rapport final*, p. 193.

²⁴⁴ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 27.

²⁴⁵ *Ibid.*, pp. 27 à 28.

Par conséquent, dans la pratique, on observe une nette augmentation numéraire des informations transmises à Eurojust grâce au CTR. On observait déjà depuis 2015 une intensification de l'échange d'informations sur base de la décision de 2005 et une certaine prise de conscience de la part des États membres de la plus-value d'Eurojust. Néanmoins, avec le lancement du CTR, l'échange d'informations s'intensifie davantage. En effet, au cours de l'année 2019, on observe 222 affaires ouvertes dont 94 nouvelles, le lancement de huit équipes communes d'enquête dont deux nouvelles ainsi que la tenue de 24 réunions de coordination²⁴⁶. L'intensification et l'augmentation numéraire des volumes de l'échange d'informations pour les infractions terroristes démontrent, dans un premier temps, que les États membres ont pris conscience de la plus-value du renforcement de la coopération avec Eurojust, et dans un deuxième temps, de la plus-value du CTR. Du côté d'Eurojust, on explique cette prise de conscience par le fait que des critères pratiques plus précis, en particulier en terme de temps, ont été transmis aux États membres avec l'entrée en vigueur CTR²⁴⁷.

Si l'on peut donc attester d'une certaine effectivité, de la part des États membres, en termes de mises en œuvre et d'implémentation de la décision de 2005, il reste que le CTR n'est pas exploité de façon optimale. Dans son rapport de 2020, Eurojust met en exergue la nécessité de pousser/approfondir la mise en œuvre du CTR de manière à améliorer le partage d'informations de manière systématique et rapide et d'optimiser la capacité à identifier des liens entre les différentes poursuites judiciaires/affaires ainsi que d'assurer le suivi de chaque lien identifié²⁴⁸. Il s'agit d'une des quatre priorités pour les années à venir auxquelles Eurojust doit dédier son budget et ses ressources²⁴⁹. Dans la dernière stratégie européenne pour l'union de la sécurité pour la période 2020 – 2025, le renforcement de la coopération et l'échange d'informations dans le domaine de la justice pénale est toujours une priorité²⁵⁰. A cet égard, la mise en œuvre de la « numérisation de la justice » et du re-design du CMS participeront à l'amélioration du fonctionnement du CTR. En effet, le CTR connaît des fonctionnalités techniques limitées, dont la plus importante est le traitement manuel des données. Ainsi, le *template* est rempli par les

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 6.

²⁴⁷ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 9*, session de questions et réponses, propos tenus par Ladislav Hamran, Président d'Eurojust, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-9-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-9-q-a-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

²⁴⁸ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 29.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 4.

²⁵⁰ COMMISSION EUROPENNE, *Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité*, COM (2020) 605 final, Bruxelles, 24 juillet 2020, p. 26.

États membres qui le transmettent à Eurojust qui, ensuite, insère manuellement les données dans le CTR. Dès lors, si Eurojust se dit satisfait dans l'ensemble, tous les États membres ne transmettent pas de manière systématique les informations requises²⁵¹. C'est précisément ce manque de traitement sécurisé et automatisé de telles informations sensibles qui l'explique²⁵².

4. Le respect des droits fondamentaux : zoom sur la protection des données à caractère personnel en matière de coopération judiciaire

Le respect des droits fondamentaux au sein du droit communautaire mériterait de faire l'objet d'amples développements dans un mémoire qui lui serait entièrement consacré. Tel n'est pas l'objectif recherché ici. En effet, dans cette section il s'agit de faire un zoom sur le droit à la protection des données à caractère personnel. Ce droit particulier mériterait également d'amples développements pour qu'il puisse être abordé de façon exhaustive et complète. Néanmoins, nous l'examinerons uniquement dans le domaine de la police et justice pénale, qui nous intéresse ici.

On l'a vu, la décision de 2005 ne contient aucune disposition relative ni au respect des droits fondamentaux de façon générale, ni à la protection des données à caractère personnel en particulier. Pourtant, lors de la procédure législative, les commissions parlementaires LIBE et Affaires étrangères revenaient sur la nécessité de rechercher un équilibre entre d'une part, l'amélioration du niveau de sécurité au sein de l'Union et d'autre part, le respect des droits fondamentaux, notamment le droit à la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel²⁵³. Ces commissions parlementaires attiraient l'attention de la Commission à insérer une clause relative à la protection des droits fondamentaux et à l'utilisation et l'échange des données à caractère personnel²⁵⁴ en proposant des amendements en ce sens. Est-ce que cela signifie alors que la décision de 2005 n'est soumise à aucune règle en la matière ?

²⁵¹ Entretien, *op. cit.*, selon les propos de Nathalie Lerch qui s'exprimait au nom d'Eurojust.

²⁵² COMMISSION EUROPÉENNE, « Cross-border Digital Criminal Justice », *op. cit.*, p. 120.

²⁵³ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, COM (2004) 221 final, *op. cit.*, p. 3.

²⁵⁴ PARLEMENT EUROPÉEN, « Rapport sur la proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, commission des libertés civiles, de la justice et des affaires européennes », *op. cit.*, p. 28.

4.1. Régime applicable en matière de protection des données dans le domaine de la police et de la justice pénale

Outre l'article 8 de la Charte qui régit le droit à la protection des données à caractère personnel de façon générale, il existe plusieurs régimes différents dans le domaine de la police et de la justice pénale²⁵⁵. D'abord, la directive 2016/680 dite « relative à la protection des données pour les autorités policières et judiciaires en matière pénale »²⁵⁶ est tout à fait centrale, on y reviendra. L'Union met progressivement à jour ses propres régimes antérieurs à l'adoption de cette directive pour qu'ils correspondent aux standards de protection qui y sont consacrés. La directive s'inspire des principes établis dans le RGPD en tenant compte de la nature spécifique des services de police et judiciaire²⁵⁷. En parallèle, il existe un régime spécial concernant Eurojust ainsi que des régimes spéciaux pour certains systèmes d'informations conjoints tels que SIS II, VIS et Eurodac. Néanmoins ni le CTR ni le CMS ne sont visés par ces régimes spéciaux. En outre, il y a également des instruments spécifiques pour la coopération transfrontalière, en particulier dans la lutte contre le terrorisme.

Pour comprendre comment s'articule la protection des données dans le cadre du CTR, il faut distinguer deux phases/étapes. La première concerne le transfert d'informations entre les instances nationales et Eurojust et cet échange est bien régi par la directive 2016/680. C'est le régime européen le plus protecteur en la matière à ce jour. La deuxième phase concerne uniquement la protection des données stockées au sein d'Eurojust et régie par le régime spécial d'Eurojust.

4.1.1. Phase 1 : le partage d'informations des instances nationales vers le CMS auprès d'Eurojust.

Concernant le champ d'application, la directive 2016/680 régit les règles relatives au droit à la protection des données à caractère personnel pour les personnes physiques, s'appliquant dans

²⁵⁵ AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE ET CONSEIL DE L'EUROPE, « 8. Protection des données dans le contexte de la police et de la justice pénale », in *Manuel de droit européen en matière de protection des données*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, Edition 2018, p. 314.

²⁵⁶ Directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, *J.O.*, 4 mai 2016, pp. 89-131.

²⁵⁷ AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE ET CONSEIL DE L'EUROPE, *op. cit.*, p. 316.

le cadre de la prévention et la détection des infractions pénales, des poursuites des infractions pénales ainsi qu'à l'exécution des sanctions pénales²⁵⁸. *A contrario*, la directive ne s'applique pas à la sécurité nationale des États membres, ni aux institutions, organismes, organes et agences de l'Union²⁵⁹. A ce stade-ci, on peut donc raisonnablement considérer que la décision de 2005 et le CTR rentrent dans le champ d'application de cette directive, en ce qui concerne la première phase soit l'échange/le partage d'informations des autorités compétentes nationales vers Eurojust.

Néanmoins, une lecture attentive de cette directive vient contredire cette affirmation. En effet, son champ d'application temporel connaît une limite, la directive ne s'appliquant pas aux actes que l'Union a pris le, ou avant le 6 mai 2016²⁶⁰. Or, la décision de 2005 a été adoptée le 20 septembre 2005. Cela ne signifie pas pour autant que l'Union peut laisser subsister cette situation *ad vitam aeternam*. Au contraire, pour assurer « que le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel soit garanti de manière homogène dans l'ensemble de l'Union²⁶¹ », la Commission doit proposer des amendements pour que ces actes législatifs soient en phase avec le régime protecteur de la directive²⁶². Pourtant, cela n'a toujours pas été fait pour la décision de 2005²⁶³. Le régime protecteur de la directive 2016/680 s'applique bien à la directive 2017/541 dans les échanges entre les instances nationales et Eurojust²⁶⁴. Il est donc logique que l'on n'y trouve pas de dispositions explicites faisant renvoi à l'application de la directive 2016/680. En revanche, la directive 2017/541 aurait pu contenir des amendements de la décision de 2005 en ce sens. Or, on l'a vu, cette directive n'emporte que des amendements limités pour la décision de 2005 et rien ne fait mention de l'application du régime protecteur de la directive 2016/680. Dès lors, cela amène deux conséquences au regard de la protection des données à caractère personnel : premièrement, les dossiers contenant les différentes données ne sont pas catégorisés en fonction du champ personnel (suspects, condamnés, victimes ou témoins) et deuxièmement, les dossiers ne sont pas non plus différenciés en fonction du type de données (à caractère personnel, ou non) alors que c'est un principe fondamental dans la protection des données²⁶⁵. Autrement dit, aujourd'hui, le régime protecteur de la directive de

²⁵⁸ Directive 2016/680, *op. cit.*, art. 1, §1 et art. 2, §§ 1 et 2.

²⁵⁹ *Ibid.*, art. 2, §3.

²⁶⁰ *Ibid.*, art. 60.

²⁶¹ Directive 2016/680, *op. cit.*, considérant n° 94 ; art. 8 Charte des droits fondamentaux de l'Union; art. 16 TFUE.

²⁶² Directive 2016/680, *op. cit.*, art. 62, §5.

²⁶³ T. QUINTEL, *op. cit.*, p. 387.

²⁶⁴ Directive 2017/541, *op. cit.*, considérant n° 25.

²⁶⁵ T. QUINTEL, *op. cit.*, p. 387.

2016 ne s'applique pas à cette première phase en vertu de la décision de 2005. Cette conclusion reste valable tant que la Commission n'adopte pas de propositions pour amender cette décision de 2005 afin qu'elle soit en phase avec le régime protecteur de la directive 2016/680. Dans sa communication sur la numérisation de la justice, la Commission souligne qu'elle présentera, dans le courant du premier trimestre de 2021, une proposition législative en ce sens²⁶⁶. A cet égard, force est de constater qu'une telle proposition législative n'a toujours pas vu le jour.

4.1.2. Phase 2 : le régime spécial au sein d'Eurojust.

Cette deuxième phase est relative au contenu du CTR. Elle s'applique dès lors que les correspondants nationaux d'Eurojust sont en possession des informations que les autorités compétentes nationales leur ont transmises²⁶⁷. Ces informations sont alors insérées au sein du CMS en vertu du fonctionnement du CTR.

Eurojust connaît un régime spécial de protection des données à caractère personnel, régit par le Chapitre V, intitulé « traitement des informations », dans son propre règlement²⁶⁸. Il faut distinguer entre le traitement des données opérationnelles, d'une part, et des données administratives, d'autre part. Concernant le traitement des données opérationnelles, il faut combiner l'application du règlement 2018/1727 relatif à Eurojust, avec l'article 3 et le chapitre IX du règlement 2018/1725 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données²⁶⁹. Concernant le traitement des données administratives, il faut à nouveau combiner l'application du règlement 2018/1727 avec celle du règlement 2018/1725, à l'exclusion, cette fois, du chapitre IX²⁷⁰.

Tout de suite, notons deux remarques importantes à propos du règlement 2018/1725. D'abord, les règles relatives à la protection des données à caractère personnel ne s'applique à leur traitement par Eurojust qu'à partir du 12 décembre 2019, soit trois mois après l'entrée en

²⁶⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, « Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne. Une panoplie de possibilités », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM (2020) 710 final, Bruxelles, 2 décembre 2020, pp. 20-21.

²⁶⁷ AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE ET CONSEIL DE L'EUROPE, *op. cit.*, pp. 340 à 342.

²⁶⁸ Règlement 2018/1727, *op. cit.*, pp. 138-183.

²⁶⁹ *Ibid.*, art. 26 ; Règlement 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE, *J.O.*, L 295, 21 novembre 2018, pp. 39 à 98.

²⁷⁰ *Ibidem.*

vigueur du CTR²⁷¹. Ensuite, le règlement contient une clause de réexamen qui impose à la Commission, au plus tard le 30 avril 2022, de présenter des propositions législatives adaptées pour assurer une protection uniforme et cohérente de la protection des données opérationnelles à caractère personnel des personnes physiques dans le droit communautaire (soit selon le chapitre IX de ce règlement et les règles applicables de la directive 2016/680), en particulier lorsqu'il s'agit d'actes juridiques de l'Union dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière²⁷². Cela permet de préciser la conclusion précédente selon laquelle, lors de la phase 1, la directive 2016/680 ne s'applique pas (encore) à la décision de 2005 mais que des amendements en ce sens doivent être pris par la Commission avec une limite temporelle, celle du 30 avril 2022.

En outre, le traitement des données opérationnelles et administratives par Eurojust est également régi par le règlement Intérieur d'Eurojust relatif au Traitement et à la Protection des données à caractère personnel au sein d'Eurojust²⁷³, adopté par le Collège d'Eurojust le 20 décembre 2019²⁷⁴. Ce règlement intérieur a pour but de mettre en œuvre, comme son intitulé l'indique, le traitement et la protection des données à caractère personnel au sein d'Eurojust, sur base des règles contenues dans les règlements 2018/1725 et 2018/1727²⁷⁵. Le règlement s'applique à toutes les données à caractère personnel qu'Eurojust a en sa possession, qu'elles lui soient transmises ou qu'Eurojust les ait établies, concernant toutes les questions relevant de sa compétence²⁷⁶. A nouveau, les règles diffèrent en fonction de la fonction opérationnelle ou administrative des données. Dans le cadre de l'examen du CTR, c'est bien le traitement des données opérationnelles à caractère personnel qui nous intéresse. En effet, ces données sont définies comme suit²⁷⁷ :

« toutes les données à caractère personnel traitées par les organes ou organismes de l'Union lorsqu'ils exercent des activités relevant du champ d'application de la troisième partie, titre V, chapitre 4 ou 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour réaliser les objectifs et missions fixés dans les actes juridiques portant création desdits organes ou organismes;»

²⁷¹ Règlement 2018/1725, *op. cit.*, art. 101.

²⁷² *Ibid.*, art. 97 et 98.

²⁷³ Règlement Intérieur d'Eurojust relatif au Traitement et à la Protection des données à caractère personnel, *J.O.*, 24 février 2020, L 50, pp. 10 à 17.

²⁷⁴ EUROJUST, Décision 2019-18 du Collège adoptant le règlement d'intérieur relatif au Traitement et à la Protection des données à caractère personnel au sein d'Eurojust, 20 décembre 2019, pp. 1 à 11.

²⁷⁵ Règlement Intérieur d'Eurojust relatif, *op. cit.*, art. 1, §1.

²⁷⁶ *Ibid.*, art. 1, §3.

²⁷⁷ Règlement 2018/1725, *op. cit.*, art. 3, 2).

Cette définition concerne le CTR dès lors que sa base légale, la décision de 2005, concerne bien le chapitre 4 mentionné, soit la coopération judiciaire en matière pénale et qu'il est chargé au sein du CMS.

Outre les principes généraux de responsabilité, qualité et sécurité des données²⁷⁸ qui guident le traitement de ces données opérationnelles, ce sont les règles relatives au CMS, en particulier, qui nous intéressent le plus. Concrètement, les utilisateurs autorisés peuvent accéder à tout ou partie et ajouter des informations mais jamais modifier ou supprimer ce qui a été inséré par l'auteur d'origine²⁷⁹. Pour monitorer ces activités, le CMS contient un registre complet des activités de traitement au sein d'Eurojust²⁸⁰.

Enfin, si l'on a vu qui a accès au CTR, il est opportun ici d'examiner qui peut accéder au CMS. Il faut distinguer d'une part, les personnes qui y ont un accès direct parce qu'elles sont connectées au CMS et d'autre part, les personnes qui peuvent obtenir une autorisation pour y accéder²⁸¹. Concernant la première catégorie de personnes, il s'agit du ou des correspondants nationaux de chaque État membre pour Eurojust, de tous les correspondants nationaux pour les questions relevant de la compétence du parquet européen ainsi que du correspondant national pour Eurojust pour les questions de terrorisme²⁸². Concernant les personnes ou autorités qui peuvent être connectées, il peut s'agir du correspondant national pour le Réseau judiciaire européen en matière pénale et jusqu'à trois autres points de contact de ce réseau et des membres nationaux ou points de contact du réseau des équipes communes d'enquête et les membres nationaux ou points de contact des réseaux. Il s'agit donc d'un accès plus large que celui annoncé lors du lancement du CTR.

V. Le CTR : une plus-value, certes, mais des lacunes subsistent

Après cette analyse détaillée du contenu du CTR et de son fonctionnement, en théorie et en pratique, et de sa base légale, on ne peut nier sa plus-value (1.). Néanmoins, il subsiste des lacunes et des limites qui mériteraient d'être améliorées et pourraient l'être rapidement sur le court terme (2.).

²⁷⁸ Règlement Intérieur d'Eurojust relatif, *op. cit.*, art. 3, 5 et 6.

²⁷⁹ *Ibid.*, art. 9, §2.

²⁸⁰ *Ibid.*, art. 13,

²⁸¹ Règlement 2018/1727, *op. cit.*, art. 20, §8.

²⁸² *Ibid.*, art. 20, §1, §3 a) b) c).

1. Une plus-value indéniable

D'abord, le CTR a le mérite d'exister et d'avoir vu le jour rapidement. En effet, entre la déclaration conjointe du 20 juin 2018 et l'entrée en vigueur du CTR le 1^{er} septembre 2019, un peu plus d'un an s'est écoulé. Cette rapidité mérite d'être soulignée.

Ensuite, l'entrée en vigueur du CTR permet que l'obligation, au cœur de la décision de 2005, de recueillir et transmettre les informations judiciaires clés concernant les infractions terroristes soit enfin respectée par la plupart des États membres. Cette décision de 2005 reste la pierre angulaire en matière d'échanges d'informations concernant les infractions terroristes entre les États membres, et Eurojust et Europol. Elle est l'un des rares instruments qui le permettent²⁸³ et pour cette raison, le CTR apporte une réelle plus-value.

Aussi, le CTR participe davantage à l'objectif d'Eurojust de soutenir et appuyer la coordination entre les États membres. Seuls, les États membres ne sont pas en mesure de recouper les informations entre les différents dossiers terroristes²⁸⁴. En effet, Eurojust, via le CTR, est en mesure de donner plus de feedback aux autorités nationales aux niveaux opérationnel et stratégique. Au niveau opérationnel, Eurojust est capable d'établir des liens/des correspondances entre les diverses données concernant les personnes concernées au sein de différentes enquêtes en cours et condamnations définitives. Au niveau stratégique, il peut assurer une réponse judiciaire efficace avec des condamnations et des jugements proportionnels qui correspondent aux infractions commises et des liens établis entre les différentes enquêtes/condamnations²⁸⁵.

En outre, le fait que le CTR se concentre sur les enquêtes en cours et les condamnations définitives justifie sa plus-value et le fait qu'il ne fera pas double-emploi avec Europol, qui s'occupe vraiment de l'analyse criminelle²⁸⁶.

²⁸³ COMMISSION EUROPÉENNE, « Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne. », *op. cit.*, p. 20.

²⁸⁴ EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 25

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 3*, *op. cit.*

Enfin, l'hébergement du CTR au sein du CMS, nous soulignons, participe vraiment de sa plus-value grâce à la possibilité de faire des liens entre affaires terroristes mais aussi avec des affaires non-terroristes, concernant d'autres types de crimes sérieux et le crime organisé²⁸⁷.

2. Des lacunes et des limites subsistent

Concernant la base légale elle-même, on peut valablement se demander s'il n'aurait pas été plus efficace d'adopter un nouvel instrument juridique plutôt que de mobiliser une décision datant de 2005. Avec l'union de la sécurité, nous l'avons constaté, l'Union a fait preuve d'un enthousiasme législatif important avec l'adoption de divers règlements et directives. L'adoption d'un nouvel instrument juridique aurait emporté un processus législatif souvent long, certes, mais qui aurait pu répondre aux lacunes et limites que la décision de 2005 laisse subsister : pas d'adéquation aux nouveaux standards en matière de protection de données à caractère personnel, la nécessité d'adopter des principes de mise en œuvre pratique en marge de cette décision, les questions d'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union et des mécanismes de hit/no-hit entre Europol et Eurojust ainsi que l'intégration technique du CTR au sein du CMS.

D'abord, les commissions parlementaires avaient déjà signaler les problèmes que la décision de 2005 allait emporter en matière de protection de données. Quand le CTR est mis sur pieds, on n'y apporte toujours pas de solutions. Pourquoi donner autant de poids à la protection des données ? Parce qu'il s'agit d'une des raisons principales pour laquelle les États membres ne transmettent pas tous à 100% les infos requises selon la décision de 2005. La coopération judiciaire en matière pénale et l'échange d'informations, en particulier dans la lutte contre le terrorisme, est extrêmement sensible. Si Eurojust et certains États membres se félicitaient qu'il y ait déjà une base légale qu'il suffisait d'implémenter, nous avons vu qu'il a été nécessaire que les principes pratiques fassent l'objet d'une négociation *a posteriori*, qui sont donc en marge de la décision de 2005.

Ensuite, concernant le champ d'application matériel, alors que la décision de 2005 vise le terrorisme sans précisions, il a été dit que, lors du lancement d'Eurojust, les extrémismes

²⁸⁷ EUROJUST, 2019 *Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, p. 4 ; EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 4*, Remarques préliminaires par Frédéric Baab, ancien membre national d'Eurojust pour la France, initiateur du registre judiciaire européen antiterroriste, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-4-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-4-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

violents seront également pris en compte: on s'écarte donc de la base légale²⁸⁸. On peut se demander si cette extension du champ matériel est souhaitable ?

En outre, il n'existe toujours pas à ce jour de mécanisme de hit/no-hit entre Eurojust et Europol. C'est une réelle limite à l'effectivité du CTR en ce que dès lors que l'analyse criminelle ne permettrait pas de solutionner la problématique des identités multiples, Eurojust, qui n'a pas d'accès au cadre d'interopérabilité, n'est pas en mesure, et ce n'est pas son rôle, de faire un double check des identités. Dès lors que l'essence même du CTR est de permettre de faire des liens entre les différents dossiers sur base de données permettant d'identifier des personnes physiques, si la problématique des diverses identités n'est pas efficacement résolue, le CTR perd de son efficacité. Néanmoins, on l'a vu, il existe d'autres formes de coopération entre Eurojust et Europol pour tenter de favoriser l'échange d'informations.

De plus, le fonctionnement technique CTR pose problème. Il n'existe toujours pas de traitement automatisé des données ce qui emporte divers problème en matière de protection des données, de rapidité et d'efficacité.

Néanmoins, ces lacunes et ces limites pourraient être améliorées rapidement sur le court terme en particulier grâce au projet de « numérisation de la justice » de l'Union. En effet, dans sa communication, la Commission a établi une liste des mesures les plus urgentes à prendre en matière de justice pénale numérique : la révision du fonctionnement technique et opérationnel du CMS et l'établissement de mécanismes de hit/no-hit entre Europol, Eurojust et le Parquet européen²⁸⁹. L'horizon temporel de ces mesures était fixé au premier trimestre de cette année 2021²⁹⁰. On peut raisonnablement considérer que la COVID a eu un impact sur cet échéancier.

²⁸⁸ T. QUINTEL, *op. cit.*, p.388.

²⁸⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, « Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne. », *op. cit.*, pp. 19 à 21.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 22.

<p style="text-align: center;">LA LUTTE EUROPÉENNE CONTRE LE TERRORISME ET LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE JUSTICE PÉNALE : UN PROCESSUS DE SÉCURITISATION RÉUSSI AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ?</p>

Sur base du cadre théorique développé dans les premières pages de ce mémoire, des développements empiriques consacrés aux temps forts de la lutte européenne contre le terrorisme replacée dans le temps long, ainsi que de l'étude de cas consacrée au registre judiciaire européen anti-terroriste (CTR), cette dernière partie permet de répondre à notre question de recherche : **en quoi la lutte européenne contre le terrorisme, *a fortiori* un champ particulier de celle-ci, la coopération judiciaire en matière pénale, à travers l'étude de cas consacrée au registre judiciaire européen anti-terroriste, est un processus de sécuritisation réussi au sein de l'Union européenne ?**

Le processus de sécuritisation, pour être analysé, se divise en six concepts qui ont d'ores et déjà été définis dans le cadre théorique. Dans cette dernière partie, il s'agit d'étayer ces six concepts sur base des développements empiriques. Dans ce processus intersubjectif de sécuritisation, il faut d'abord comprendre comment l'Union a su progressivement s'imposer comme acteur sécuritisateur/sécuritaire autonome (I.). Dès lors, cela implique qu'il y ait un sujet de référence qui soit sécuritisé c'est-à-dire qu'un enjeu, ici le terrorisme, soit présenté comme une menace pour l'objet de référence, la cible de cette menace : les intérêts de l'Union, en particulier la protection et la sécurité de ses citoyens (II.). Ce processus, parce qu'il est intersubjectif, nécessite également une audience qui accepte la labellisation du terrorisme comme une menace. Dans notre grille de lecture, ce sont les chefs d'État et de gouvernement des États membres qui assurent ce rôle (III.). Tout ce processus prend place dans un contexte particulier (IV.). Plutôt que d'opter pour une réponse monolithique et linéaire, une séquence en trois temps permet de saisir les tenants et les aboutissants de l'évolution progressive de ce processus de sécuritisation. Pour faire face à cette menace nouvellement définie qu'est le terrorisme, l'Union a adopté une série de politiques, de décisions et d'actions, signes à la fois d'une certaine routinisation et du recours à des moyens exceptionnels (V.). Enfin, cet exposé nous permettra de conclure et d'apporter une réponse claire à notre question de recherche qu'il s'agira de nuancer en fonction de l'approche discursive adoptée (linguistique ou sociologique).

I. L'acteur sécuritisateur/sécuritaire : l'Union européenne à travers la Commission et Eurojust

Le tournant critique des études de sécurité a permis de dépasser la conception traditionnelle selon laquelle l'État est au centre du processus de sécuritisation. Au contraire, le niveau d'analyse dépend de l'enjeu de sécurité, de la menace qui est « sécuritisée »²⁹¹. Dès lors que notre objet d'étude concerne la lutte européenne contre le terrorisme et le CTR, notre niveau d'analyse concerne l'Union en tant qu'acteur sécuritisateur/sécuritaire. Au risque de paraître tautologique, l'Union comme acteur sécuritisateur/sécuritaire, dans notre analyse, n'est ni le simple réceptacle, ni le résultat de l'addition/la réunion des 27 chefs d'État et de gouvernement qui la composent. En ce sens, grâce au concept de sécuritisation collective de Sperling et Webber, il est possible d'identifier comment une organisation internationale passe d'un réceptacle de la demande agrégée de toutes les préférences de ses membres à un réel acteur sécuritaire autonome²⁹². A travers son autonomie, l'organisation internationale, l'Union *in casu*, détient sa propre position par rapport aux membres qui la composent. Dès lors, celle-ci peut devenir un acteur sécuritaire à part entière²⁹³. En effet, dans notre analyse, le rôle de l'Union doit s'analyser à travers le rôle joué par ses institutions et ses agences dans le domaine de l'ESLJ. A cet égard, deux précisions méritent d'être soulignées. Dans un premier temps, c'est une institution de l'Union qui a joué un rôle particulier d'impulsion²⁹⁴ dans la lutte européenne contre le terrorisme : la Commission européenne. Ensuite, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, c'est une agence européenne qui a su progressivement s'imposer avec sa création en 2002 : Eurojust.

Deux raisons principales permettent de montrer comment l'Union, à travers le rôle d'impulsion joués par la Commission et Eurojust, a su s'imposer progressivement comme un acteur sécuritaire autonome: premièrement, l'évolution de sa propre structure légale et les changements institutionnels intervenus au fil du temps. Deuxièmement, et surtout, parce que ce rôle progressif qui lui a été attribué correspond aux préférences et aux attentes des États membres eux-mêmes²⁹⁵.

²⁹¹ T. BALZACQ, « Chapitre 1 – Lectures historiques des études de la sécurité » in *Les théories de la sécurité. Les approches critiques*, Presses de Science po, Paris, Collection : références, 2016, Balzacq, ch 1, p. 40.

²⁹² J. SPERLING & M. WEBBER, « The European Union: security governance and collective securitisation », *West European Politics*, 2019, 42/2, p. 237.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ C. KAUNERT & S. LEONARD, « After the Stockholm programme: an area of freedom, security and justice in the European Union ? », *European Security*, 2010, 19/2, p. 145.

²⁹⁵ J. SPERLING & M. WEBBER, 2019, *op. cit.*, p. 232

D'abord, l'évolution du cadre légal et institutionnel a permis à la Commission de s'imposer progressivement comme acteur incontournable dans la lutte européenne contre le terrorisme. Plus précisément, c'est la coopération judiciaire en matière pénale qui nous intéresse. En effet, l'étude de cas illustrative de ce mémoire autour du CTR concerne un angle particulier de la lutte européenne contre le terrorisme : l'échange d'informations dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. A ses débuts, la Commission, ne disposait que de peu voire pas de compétences et de prérogatives dans le domaine de la coopération judiciaire. L'Union (la CEE alors) avait plutôt une approche sécuritaire économique puisque la coopération judiciaire se limitait aux intérêts du moment de la CEE : ses intérêts économiques et principalement, la fraude au budget²⁹⁶. Avec l'adoption du traité de Maastricht, la coopération policière et judiciaire en matière pénale est intégrée dans le troisième pilier « Justice et Affaires Intérieures » (JAI), gouverné entièrement par la méthode intergouvernementale²⁹⁷. Ce troisième pilier JAI est progressivement communautarisé dans le traité d'Amsterdam avec la création de l'ESLJ. Néanmoins, dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, il subsiste des réminiscences de pratiques intergouvernementales : un rôle limité du Parlement et de la CJUE ainsi que le droit d'initiative de la Commission partagé avec les États membres²⁹⁸. La dépilierisation opérée avec le traité de Lisbonne marque la dernière évolution légale et institutionnelle en la matière. Cette fois, la coopération judiciaire et policière en matière pénale est entièrement intégrée et communautarisée au sein de l'ESLJ et gouvernée par la procédure législative ordinaire. Ces évolutions montrent comment la Commission s'est progressivement imposée comme un acteur incontournable dans la lutte contre le terrorisme et en particulier dans la coopération en matière pénale grâce à son cadre légal, l'autonomie progressive acquise, ainsi que l'évolution de son mandat et de ses prérogatives. A cet égard, la coopération entre États membres prend progressivement le dessus sur les résistances liées à leur souveraineté nationale. Néanmoins, la

²⁹⁶ S. MESSINI, « La reconnaissance mutuelle en matière pénale entre efficacité et responsabilité », *Archives de politique criminelle*, 2016/1, n°38, p. 229 ; C. KAUNERT & S., LEONARD, *op. cit.*, p. 143.

²⁹⁷ I. SOKOLSKA, « Les traités de Maastricht et d'Amsterdam », *Factsheet*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/3/les-traites-de-maastricht-et-d-amsterdam>, Parlement européen, novembre 2019, p. 2 ; P. GERBET, « La coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », *CVCE*, MâJ 8 juillet 2016, https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/9370a173-d882-4484-974a-f4002c3bd17a/Resources#732e4d22-5fbb-4fb8-896d-b5673195fc43_fr&overlay (en ligne), consulté le 22 mai 2020, pp. 1 à 2.

²⁹⁸ P. GERBET, « L'espace de liberté, de sécurité et justice », *CVCE*, MâJ 8 juillet 2016, https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/329f5ede-a363-41b7-8607-01e0d3a0c868/Resources#3f97eec1-19d9-4f0e-a1f5-eb4cfd72c750_fr&overlay (en ligne), consulté le 22 mai 2020, pp. 3 à 4.

coopération en la matière reste un domaine sensible ce qui explique que les États membres gardent toujours un droit d'initiative partagé avec la Commission.

Ensuite, l'Union a pu s'imposer progressivement comme un acteur sécuritaire autonome parce que ce rôle correspondait aux attentes et aux préférences des États membres. Certains auteurs mettent en avant l'argument selon lequel, en la matière, les États membres ont utilisé l'Union comme un instrument pour atteindre des objectifs qu'ils n'étaient pas en mesure d'atteindre seul, au niveau national pour contourner la pression de leur électorat²⁹⁹. Nous ne partageons pas cette analyse ici. En effet, l'Union a bien été instrumentalisée par les États membres pour atteindre des objectifs qu'ils n'étaient pas ou plus en mesure d'atteindre seuls, non pas pour contourner leur électorat mais bien parce que l'on peut observer une réelle prise de conscience dans leur chef que la réponse apportée à la lutte contre le terrorisme doit se placer au niveau européen et non plus au niveau national³⁰⁰. On pouvait déjà observer les prémises de cette prise de conscience après les attentats de 2004 et 2005. Celle-ci est d'autant plus observable depuis que les États membres ont permis le lancement de l'union de la sécurité. *A fortiori*, le lancement du CTR participe d'autant plus à cette conscientisation, que les États membres ont réussi, dans une certaine mesure, à dépasser leur réticence en matière d'échanges d'informations pour donner plus de place et un mandat plus étendu aux agences européennes, en particulier Eurojust³⁰¹. L'adoption de la décision 2005/671/JAI octroie un rôle de premier plan à Eurojust qui deviendra progressivement l'acteur central, au nom de l'Union, dans l'échange d'informations en matière pénale. En effet, cette décision de 2005 reste la pierre angulaire en matière d'échanges d'informations concernant les infractions terroristes entre les États membres, et Eurojust et Europol. Elle est l'un des rares instruments qui le permettent³⁰². Avec le lancement du CTR, Eurojust apparaît définitivement comme l'acteur incontournable dans l'échange d'informations en matière pénale.

²⁹⁹ C. KAUNERT & S. LEONARD, « The collective securitisation of terrorism in the European Union », *West European Politics*, 2019. 42/2, p. 144.

³⁰⁰ Entretien mené avec Gilles de Kerchove, coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, et Nathalie Lerch, employée d'Eurojust, en distanciel (Webex Cisco), le mardi 16 mars 2021, 38 minutes.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² COMMISSION EUROPÉENNE, « Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne. Une panoplie de possibilités », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM (2020) 710 final, Bruxelles, 2 décembre 2020, p. 20.

II. Les sujet et objet de référence : le terrorisme comme menace pour les intérêts de l'Union, la protection et la sécurité des citoyens européens

Les concepts d'objet de référence (le terrorisme comme menace) et de sujet de référence (les intérêts de l'Union, la protection et la sécurité des citoyens européens) ne peuvent exister l'un sans l'autre. Dès lors, il est utile de les analyser ensemble.

Le terrorisme n'a pas échappé non plus au tournant critique des études de sécurité. Dans son acception constructiviste, toujours selon Balzacq, le terrorisme est une pratique discursive et non descriptive, c'est-à-dire que la qualification d'un groupe ou d'un acte comme terroriste n'est pas lié à l'intensité de la violence. Au contraire, les définir comme « terroriste » est la pratique constitutive même du phénomène³⁰³. Autrement dit, la qualification, ou la labellisation du terrorisme est éminemment une construction sociale. Comme Duez le souligne à juste titre dans son article consacré au phénomène de labellisation du terrorisme, cette labellisation est le résultat « d'une interprétation idéologiquement marquée de phénomènes précis s'inscrivant dans un contexte politique et historique déterminé³⁰⁴ ». La notion de terrorisme est dès lors marquée par les rapports de force existant entre les différents acteurs : d'une part, ceux qui labellent un groupe ou un acte comme terroriste, et d'autre part, ceux qui se voient imposer cette labélisation³⁰⁵. Dès lors, le label « terroriste » participe également à une logique de délégitimation et de disqualification qui justifierait le recours à des moyens exceptionnels dans la lutte contre le terrorisme³⁰⁶. Cette acception constructiviste du terrorisme s'inscrit dans la théorie de la sécuritisation comme la construction intersubjective des problèmes de sécurité³⁰⁷. C'est donc le concept de survie à cette menace qui est tout à fait central.

Quand un attentat terroriste est commis, les chercheurs des études traditionnelles de sécurité argueraient que cet attentat n'est commis que sur le territoire d'un seul État membre en particulier, et que c'est donc l'intégrité de ce seul État qui est menacée. Si le tournant critique des études de sécurité n'admet plus que le niveau d'analyse soit tourné uniquement vers la centralité de l'État, l'objet de référence, ce qui est menacé, n'est plus non plus uniquement

³⁰³ T. BALZACQ, « Chapitre 2 – La théorie critique » in *Les théories de la sécurité. Les approches critiques*, Presses de Science po, Paris, Collection : références, 2016, pp. 130 à 132.

³⁰⁴ D. DUEZ, « De la définition à la labellisation : le terrorisme comme construction sociale » in K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten & B. Delcourt, *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Pedone: Paris, 2004, p. 113.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 116.

³⁰⁷ T. BALZACQ, « Chapitre 2 », *op. cit.*, p. 132.

l'intégrité de l'État lui-même³⁰⁸. Puisque notre niveau d'analyse se situe au niveau européen, l'objet de référence concerne nécessairement, de près ou de loin, les intérêts et l'intégrité de l'Union. Avec la constitution de l'ESLJ, l'Union se dote de moyens lui permettant d'«assurer un niveau élève de sécurité³⁰⁹ ».

A cet égard, il s'agit d'examiner comment l'Union présente et se représente la menace terroriste à la fois dans ses documents officiels et les actions concrètes qu'elle mettra en place à la suite des différents attentats au cours des deux dernières décennies ainsi que de montrer comment l'Union a su progressivement transformer et représenter la sécurité et la protection des citoyens européens comme objet de référence en tant que cible de la menace terroriste.

En effet, dès ses débuts, la coopération judiciaire au sein de l'Union est conçue comme un objectif sécuritaire, dans le but de pouvoir répondre aux priorités et évènements du moment³¹⁰. On l'a dit, on peut définir cela comme une approche sécuritaire économique puisque la principale préoccupation de l'Union, à ses débuts, était liée à la fraude au budget. Il n'existait pas, à ce moment, de référence au terrorisme comme une menace, le processus de sécuritisation étant inexistant. Les développements concernant l'ELSJ ont démontré que la dominante est bien la sécurité, parfois au détriment des deux autres objectifs que sont la liberté et la justice³¹¹. Avec les attentats de 9/11, cette dominante est renforcée³¹². Par conséquent, l'approche judiciaire sécuritaire économique des débuts de la Communauté, va prendre un nouveau tournant avec 9/11. Le processus de sécuritisation pouvait alors démarrer. En effet, 10 jours après 9/11, le Conseil européen présente déjà le terrorisme comme une menace et la lutte contre le terrorisme comme un objectif prioritaire de l'Union³¹³. Tout de suite, la coopération policière et judiciaire en matière pénale apparaît comme le premier domaine dans lequel la coopération doit être approfondie pour assurer une lutte efficace contre le terrorisme³¹⁴. Néanmoins, tant que l'Union n'est pas directement touchée sur son territoire, on n'observe pas une dynamique particulière dans la lutte contre le terrorisme. En revanche, une fois que l'Union connaît des attentats meurtriers sur son territoire, la dynamique change. En effet, dans la décision 2005/671/JAI,

³⁰⁸ J. SPERLING & M. WEBBER, *op. cit.*, p. 241.

³⁰⁹ Art. 67, §3 TFUE.

³¹⁰ S. MESSINI, *op. cit.*, p. 229 ; C. KAUNERT & S., LEONARD, 2010, *op. cit.*, p. 143.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² *Ibidem*.

³¹³ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, « conclusions et plan d'action », *Conseil européen extraordinaire de Bruxelles*, DOC/01/13, Bruxelles, 21 septembre 2001, p. 1.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 2.

base légale du CTR, le terrorisme est à nouveau explicitement présenté comme une menace pour l'Union.

La coopération judiciaire en matière pénale, en particulier l'échange d'informations entre Europol, Eurojust, les services de renseignement, les services de police et les autorités judiciaires apparaît comme une des priorités dans la lutte européenne contre le terrorisme³¹⁵. Avec l'ESLJ, la dominante sécuritaire subsiste et l'ambition d'« un niveau élevé de protection » pour les citoyens est explicitement introduit dans les traités³¹⁶. C'est vraiment avec la vague d'attentats terroristes que l'Union connaîtra en 2015 et 2016 que la coopération judiciaire va s'inscrire dans une dynamique inédite. Avec le lancement de l'union de la sécurité, l'Union désire prendre le contre-terrorisme à bras le corps en légiférant à un degré jamais observé auparavant et en proposant des actions et diverses stratégies. Dans sa dernière stratégie pour l'union de la sécurité pour la période 2020-2025, le terrorisme est toujours explicitement présenté comme une grande menace pour l'Union³¹⁷. En effet, « Protéger les européens contre le terrorisme³¹⁸ » fait partie de la deuxième priorité stratégique de l'Union, encore au moins pour les 4 années à venir. Ces développements montrent comment l'Union, dans une perspective sécuritaire fonctionnaliste, a su continuellement présenté le terrorisme comme une menace pour ses propres intérêts, la protection et la sécurité de ses citoyens, et ce, depuis 9/11 jusqu'à nos jours.

III. Audience : les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union

La réussite du processus de sécuritisation dépend de son acceptation ou non par l'audience visée. Selon le concept de sécuritisation collective, cette audience peut revêtir différentes formes allant de l'opinion publique internationale à une élite politique particulière³¹⁹. Il y a un processus éminemment itératif entre l'acteur sécuritaire et l'audience visée basé sur le dialogue, le compromis et la négociation. Dans notre cas, ce sont les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union qui représente l'audience visée. Cela implique trois choses: d'abord, les chefs d'État et de gouvernement transfèrent leurs préoccupations sécuritaires au niveau de

³¹⁵ Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, *J.O.*, L 253, 29 septembre 2005, considérants n° 1 et 2.

³¹⁶ Art. 67, §3 TFUE.

³¹⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité*, COM (2020) 605 final, Bruxelles, 24 juillet 2020, p. 2.

³¹⁸ *Ibidem*.

³¹⁹ J. SPERLING & M. WEBBER, *op. cit.*, p. 242.

l'Union et ont des pouvoirs de veto et de négociation dans la façon dont ces préoccupations vont être définies et mises en œuvre et dans l'autre sens, l'Union dispose de ses propres ressources pour imposer ses propres définitions et objectifs. Ensuite, les États membres peuvent parler au nom de l'Union et la réciproque est encore plus vraie. Enfin, ce qui différencie vraiment l'Union de ses États membres ici, est qu'en plus de jouir d'une autorité comme acteur sécuritaire, elle jouit encore plus d'une position d'expertise³²⁰. L'Union est donc à la fois un acteur sécuritaire mais également une arène d'audience à travers ses États membres.

Cette relation particulière entre audience et acteur sécuritaire, entre États membres et l'Union, implique que tous deux acceptent à la fois la définition de la menace et la nécessité de prendre des mesures urgentes en retour. C'est la raison pour laquelle les deux approches discursives sont particulièrement intéressantes. Elles permettent de distinguer l'acceptation de cette audience du discours sécuritaire de l'Union, sans montrer de résistance, sur le papier. Alors que, dans la pratique, en particulier avant la dépillarisation³²¹, les taux d'implémentation et de mise en œuvre sont restés faibles dans les politiques communes participant à lutte européenne contre le terrorisme au sens large, et en particulier dans le domaine de l'échange d'informations en matière pénale³²². C'est une des raisons principales du lancement, en 2019, du CTR alors que sa base légale existait depuis 2005³²³. Cela démontre donc une certaine résistance de l'audience qui n'empêchera pas pour autant l'Union, à travers la Commission et Eurojust, de s'imposer progressivement comme un acteur sécuritaire autonome. Néanmoins, si l'Union a su progressivement s'imposer comme un acteur incontournable dans la lutte contre le terrorisme, l'examen critique du fonctionnement du CTR a démontré qu'il subsiste encore des résistances dans le domaine sensible de l'échange d'informations en matière pénale. En effet, certains États membres ne transmettent toujours pas systématiquement toutes les informations requises³²⁴. Néanmoins, à la différence des résistances observables avant le lancement de l'union de la

³²⁰ *Ibid.*, pp. 243 à 244.

³²¹ J. ARGOMANIZ, « Before and after Lisbon: legal implementation as the 'Achilles heel' in EU counter-terrorism? », *European Security*, 2010, vol. 19/2, p. 299 à 300.

³²² J. MONAR, « Justice and home affairs », *Journal of Common Market Studies*, 2016, 54 (Annual Review), pp. 145 à 146.

³²³ EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 5, Remarques préliminaires par Gilles de Kerchove, Coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-5-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-5-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

³²⁴ Entretien, *op cit.* ; EURLEX, *Mesures nationales de transposition communiquées par les États membres concernant* : Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NIM/?uri=CELEX:32005D0671&qid=1614594500418> (en ligne), consulté le 14 mai 2021.

sécurité, l'Union semble cette fois décidée à apporter des réponses efficaces pour apaiser ces résistances. L'ambitieux agenda que constitue le projet de « Numérisation de la justice³²⁵ », portée par la Commission avec l'appui d'Eurojust, démontre que les États membres sont prêts à donner un rôle plus prégnant dans ce domaine sensible de l'échange d'informations, ce qui n'était pas le cas avant les attentats de 2015 et 2016.

IV. Contexte : la lutte européenne contre le terrorisme de 1975 à nos jours

On l'a vu, le processus de sécuritisation se produit dans un contexte particulier. Pour Kaunert et Léonard, c'est 9/11 qui apparaît comme l'évènement déclencheur du processus de sécuritisation : les caractéristiques de ce nouveau type de terrorisme changent avec l'apparition d'Al Qaeda et le caractère transnational émerge³²⁶. Le processus de sécuritisation collective pour l'Union et ses États membres pouvait alors commencer. Si nous partageons cette lecture, notre réponse sera plus nuancée et séquencée en quatre temps : avant 9/11, post 9/11, post attentats de Madrid et de Londres, post attentats de Bruxelles et de Londres. En particulier, l'étude de cas sur le CTR permettra de conclure si le processus de sécuritisation est arrivé à termes ou s'il s'agit toujours d'un processus en cours.

Avant les attentats de 9/11, la coopération au sein de l'Union dans la lutte contre le terrorisme était assez limitée. Les États membres font face à diverses formes de terrorisme et désirent garder la main-mise sur toutes les questions qui ont trait de près ou de loin à leur sécurité nationale. La création du groupe de TREVI en 1975 apparaît comme la 1^{ère} forme de coopération policière et judiciaire en matière pénale au niveau ministériel, en marge des traités européens³²⁷.

Les attentats de 9/11 sont le point de départ du processus de sécuritisation de la lutte européenne contre le terrorisme. Juste après les attentats, l'Union fait quelques avancées en la matière avec, entre autre, l'adoption d'un plan d'action et d'une définition commune du terrorisme, la création du mandat d'arrêt européen ou bien encore de l'agence Eurojust. Néanmoins, on ne fait pas face à un dynamisme particulier de l'Union en la matière pour s'imposer.

³²⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, « Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 1 à 26.

³²⁶ C. KAUNERT & S. LEONARD, 2019, *op. cit.*, p. 265.

³²⁷ S., WERNERT, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, 2018/2 été, p. 134.

Les attentats de Madrid (2004) et Londres (2005) constituent un premier accélérateur dans le processus de sécuritisation. A la différence des attentats 9/11, cette fois, l'Union est touchée sur son propre territoire. Dans les mois qui suivront, deux innovations majeures émergent : la création du poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme et l'élaboration de la stratégie européenne pour la lutte contre le terrorisme. Déjà dans cette stratégie, l'accent est mis sur la nécessité d'un renforcement de la coopération pratique et de l'échange d'informations entre les autorités policières et judiciaires, « *en particulier par le biais d'Europol et d'Eurojust*³²⁸ ». Dans ce contexte particulier, la prise de conscience des États membres de la nécessité de l'Union de jouer un plus grand rôle en la matière émerge. Si beaucoup d'énergie a été développée sur le papier à la suite de 9/11 pour définir un grand nombre de mesures internes de sécurité à prendre, dans la pratique, il n'en est rien. Dès lors, les transpositions nationales des normes ainsi que des politiques européennes ont commencé à faire l'objet d'un examen plus attentif. Le focus mis sur le besoin urgent de prendre de réelles initiatives et de les implémenter après Madrid démontre qu'implicitement, tant que l'Union n'était pas touchée sérieusement sur son sol par un attentat djihadiste, ses États membres ne percevaient pas la nécessité de s'investir dans la transposition et mise en œuvre juridique³²⁹. C'est également en 2005 qu'est adoptée la base légale du CTR³³⁰. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union se donne d'un programme relatif à l'ELSJ : le Programme de Stockholm pour la période de 2010 – 2014³³¹. A nouveau, il est fait mention explicite du besoin de renforcement de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. A ce stade-ci, le processus de sécuritisation est donc déjà amorcé même si on ne fait toujours pas face à un dynamisme particulier, ni à une révolution. Les avancées en la matière sont cantonnées à la nécessité d'atteindre une certaine convergence entre les différents points de vues des États membres. Dans la pratique, il y a un manque d'opérationnalité flagrant tant pour Europol que pour Eurojust: les services nationaux transmettent leurs renseignements entre eux, sans passer par ces agences.

On observe ensuite une période de calme, de relâchement dans le processus de sécuritisation. Pourtant, les États membres étaient déjà au courant de la montée de la menace depuis 2010 – 2011, ou à tout le moins, ils en étaient régulièrement informés par leurs services de

³²⁸ *Ibid.*, p. 12.

³²⁹ J. ARGOMANIZ, *op. cit.*, p. 299.

³³⁰ Décision 2005/671/JAI, *op. cit.*, pp. 22 à 24.

³³¹ CONSEIL EUROPEEN, « Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », *J.O.*, C 115, 4 mai 2010, pp. 1 à 38.

renseignement respectifs ainsi que par les agences européennes³³². Avec l'émergence de Daech et de l'État islamique, plusieurs voix s'élèvent pour souligner le besoin de nouvelles formes de coopération parce que l'on ne ferait plus face au même terrorisme.

Il faudra attendre les attentats de Paris (2015) et de Bruxelles (2016) pour qu'il y ait un deuxième coup d'accélérateur dans le processus de sécuritisation. Si d'autres États membres connaissent des attentats durant la même période, comme le Danemark, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, la Finlande et l'Espagne, ce sont vraiment les attentats successifs de Charlie Hebdo, de Paris et de Bruxelles qui donnent un puissant coup d'accélérateur au processus de sécuritisation. En effet, après l'attentat de Charlie Hebdo en 2015, les États membres permettent à l'Union de se doter d'un programme européen de la sécurité en avril 2015. Néanmoins, ce programme subira d'intenses critiques : il n'amènerait rien d'innovant, juste une compilation de priorités qui sont soulignées depuis longtemps³³³. Dans cet agenda, on souligne de nouveau que la sécurité nationale relève de la seule responsabilité des États membres. Quelques mois après son élaboration, en novembre 2015, les attentats de Paris vont changer la donne. Les attentats de Bruxelles, seulement cinq mois plus tard, participe également à ce changement. C'est le moment clé de l'Union pour s'imposer définitivement comme acteur sécuritaire autonome. En 2016, l'Union lance l'union de la sécurité avec un dynamisme surprenant³³⁴. Nous noterons, entre autre, l'accélération législative et la pléthore d'instruments qui en résultent, un cadre d'interopérabilité entre ses systèmes d'informations dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ainsi que le renforcement des mandats d'Europol et d'Eurojust. C'est dans ce contexte dynamique que certains États membres vont également permettre à l'Union de s'imposer comme acteur sécuritaire autonome, y compris dans le domaine jusqu'alors très sensible du partage d'informations dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale avec le lancement du CTR. Cette fois, l'attribution à l'Union d'un réel mandat élargi dans l'union de la sécurité permet d'imposer une réelle pression sur les États membres les moins rapides et les moins respectueux dans

³³² C. ANDREEVA, « The EU's counter-terrorism policy after 2015 – Europe wasn't ready- but it has proven adaptable », *ERA Forum*, 2020, n°20, pp. 344 à 345 ; EUROPOL, « TE-SAT 2011 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2011, pp. 6 et 11 ; EUROPOL, « TE-SAT 2012 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2012, pp. 6 et 10 à 12 ; EUROPOL, « TE-SAT 2013 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2013, pp. 9, 11, 18 et 19.

³³³ J. MONAR, *op. cit.*, pp. 145 à 146.

³³⁴ C. ANDREEVA, *op. cit.*, p. 346

l'implémentation et la mise en œuvre des politiques communes qui participent à la lutte européenne contre le terrorisme³³⁵.

L'analyse de ce troisième et dernier temps dans le processus de sécuritisation nous amènerait à conclure, trop rapidement, que le processus de sécuritisation est terminé : l'Union a réussi à s'imposer comme acteur sécuritaire autonome et a sécurisé la lutte contre le terrorisme, en particulier, sous l'angle de la coopération judiciaire en matière pénale. Or, dans son nouveau programme de sécurité intérieure pour la période 2020 – 2025 : l'échange d'informations est à nouveau visé et ses lacunes soulignées³³⁶. On l'a vu, le CTR représente une petite révolution en la matière, les premiers pas timides attendus, mais il connaît plusieurs limites et dans la pratique, tous les États membres ne transmettent pas les informations requises par la décision de 2005. Néanmoins, avec son mandat élargi, l'Union a pris les choses à bras le corps et démontre sa volonté d'apporter une réponse à ces limites et lacunes à travers son agenda particulier pour la « Numérisation de la justice ³³⁷ ». L'Union se donne l'ambition de mettre en œuvre le mécanisme de hit/no-hit entre Europol et Eurojust, de revoir le fonctionnement technique du CMS d'Eurojust³³⁸. Dès lors, le processus de sécuritisation, en ce qui concerne le champ particulier l'échange d'informations n'est pas abouti. Néanmoins, les récentes évolutions en la matière, en particulier l'engouement de l'Union autour de son projet de « Numérisation de la justice » démontre que le processus de sécuritisation concernant le champ particulier de la coopération judiciaire en matière pénale dans la lutte européenne contre le terrorisme est toujours en cours.

V. Adoption de politiques distinctes : routinisation ou politique de l'exception ?

Dans la dernière phase du processus de sécuritisation, l'acteur sécuritaire adopte une réponse particulière : des politiques distinctes, en dehors des politiques habituelles, routinières. C'est la mutation sécuritaire. L'école de Copenhague explique cette mutation par « la politique de l'exception » : un événement extérieur vient bouleverser le cocon protecteur quotidien des routines et des certitudes ce qui justifie que les moyens choisis soient extraordinaires³³⁹.

³³⁵ J. ARGOMANIZ, *op. cit.*, pp. 300 et 312.

³³⁶ COMMISSION EUROPENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité*, *op. cit.*, pp. 1 à 33.

³³⁷ COMMISSION EUROPENNE, « Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 1 à 26.

³³⁸ COMMISSION EUROPENNE, « Cross-border Digital Criminal Justice », *Rapport final*, p. 193.

³³⁹ J. SPERLING & M. WEBBER, *op. cit.*, pp. 239 à 240.

Comme Balzacq l'a souligné, tous les auteurs ne partagent pas cette distinction entre « politique normale » et « politique exceptionnelle ». Pour Sperling et Webber, le fait que plusieurs attentats se produisent, sur une longue période de plusieurs années après le 11 septembre 2001, n'en fait pas pour autant une routine. Le caractère exceptionnel subsiste, les attentats sont toujours une « surprise », on ne s'y attend jamais, et ils viennent traduire une menace émergente grandissante³⁴⁰. A l'inverse, pour Kaunert et Léonard, avec la prolifération des différents attentats, plutôt que de faire face à la « politique d'exception », l'Union est entrée dans une certaine politique de routinisation, adoptant une pléthore d'instruments et de stratégies et créant de nouveaux postes, agences et diverses créations hybrides³⁴¹.

Sur base des développements consacrés aux cinq autres concepts qui constituent le processus de sécuritisation, il s'agit maintenant de trancher la question de savoir si l'Union, dans les réponses apportées au terrorisme comme menace pour la sécurité de ses citoyens, s'est inscrite dans le registre d'une routinisation avec l'adoption de politiques normales ou au contraire, dans une logique d'adoption de politiques exceptionnelles. Si plusieurs auteurs ne partagent pas cette distinction conceptuelle et si d'autres présentent souvent une réponse manichéenne, notre réponse ici sera plus nuancée.

D'une part, l'Union, pour répondre à la menace terroriste, s'est inscrite dans une politique de routinisation de la lutte contre le terrorisme depuis 9/11 jusqu'à aujourd'hui : pléthore d'instruments, de stratégies, d'agendas et de programmes en tout genre, de réunions ministérielles et extraordinaires et de sommets européens, renforcement des mandats des agences européennes telles que Europol et Eurojust. Cette routinisation a été ponctuée de pics, avec un dynamisme législatif plus grand après des attentats sur le sol européen, et de périodes de relâchement.

D'autre part, avec le lancement de l'union de la sécurité, l'Union opte pour le répertoire de la politique exceptionnelle avec une intensification législative particulièrement dynamique. C'est en particulier dans le domaine de l'échange d'informations en matière pénale que l'on observe ce changement de répertoire. Alors que les États membres avaient toujours montré une forme de résistance dans ce domaine sensible, l'Union a su s'imposer et soutenir le lancement du CTR. Néanmoins, nous l'avons constaté, ce registre connaît des limites et des lacunes mais il

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 247.

³⁴¹ C. KAUNERT & S. LEONARD, 2019, *op. cit.*, p. 266 à 272.

constitue déjà, à lui seul, une petite révolution. Le renforcement de la coopération et de l'échange d'informations en matière pénale reste une priorité pour les années à venir³⁴².

VI. Conclusion

Peut-on alors affirmer que la lutte européenne contre le terrorisme et un champ particulier de celle-ci, la coopération judiciaire en matière pénale, ont fait l'objet d'un processus de sécuritisation réussi ?

Selon l'approche linguistique, la problématique est considérée comme bien « sécuritisée » si elle est comprise et définie comme menace existentielle et si les réponses qui y sont apportées proposées pour la contrer sont acceptées par l'audience³⁴³. Concernant la lutte européenne contre le terrorisme prise dans son ensemble, depuis 9/11 jusqu'à nos jours, les développements de ce mémoire, basés sur la méthode institutionnelle ont démontré que la réponse est affirmative. En effet, la méthode institutionnelle implique de faire l'examen du sujet de référence, le terrorisme, au regard de la manière dont l'Union présente cette problématique en fonction de son agenda, du degré de menace perçu, du nombre de déclarations officielles, du nombre de décisions officielles prises en la matière, ainsi que de l'absence ou la présence de mise en œuvre ou le manque de coopération.

En revanche, la réponse est plus nuancée lorsque l'on adopte l'approche sociologique. Cette approche se concentre plus sur le contexte et est basée sur la méthode dite pratique. On l'a vu, les taux d'implémentation et de mise en œuvre sont restés relativement faibles avant la dépilarisation intervenue avec le traité de Lisbonne. Néanmoins, on peut souligner une prise de conscience de la part des États membres et un changement d'attitude dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, en particulier sur la question sensible de l'échange d'informations dans ce domaine. L'étude de cas du CTR a démontré qu'il subsiste des réticences de la part de certains États membres, tous ne partagent pas encore de manière systématique toutes les informations. Selon l'approche sociologique, il s'agit alors de souligner que la lutte européenne contre le terrorisme fait l'objet d'un processus de sécuritisation qui est toujours en cours.

³⁴² COMMISSION EUROPÉENNE, « Premier rapport sur l'état d'avancement de la stratégie de l'UE sur l'union de la sécurité », *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, COM (2020) 797 final, Bruxelles, 9 décembre 2020, p. 33.

³⁴³ H., CARRAPIÇO, « Analysing the European Union's responses to organized crime through different securitization lenses », *European Security*, 2014, 23/4, p. 604.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au travers de ce mémoire, il s'agissait de montrer dans quelle mesure la tension entre coopération entre États membres et souveraineté nationale s'est fait ressentir dans la lutte européenne contre le terrorisme, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale entre 2001 et jusqu'à nos jours, et en quoi les attentats de 2015 et 2016 ont lancé une nouvelle dynamique pour finir par faire un examen précis du point de basculement dans cette tension grâce au CTR. Pour ce faire, notre question de recherche visait à comprendre et analyser si l'on peut considérer la lutte européenne contre le terrorisme et *a fortiori*, un champ particulier de celle-ci, la coopération judiciaire en matière pénale, comme un processus de sécuritisation réussi au sein de l'Union.

Tout d'abord, avec la présentation évolutive consacrée aux temps forts de la lutte européenne contre le terrorisme, de la création du groupe de TREVI en 1975 jusqu'au lancement de l'union de la sécurité en 2016, on a vu comment, chaque avancée en la matière constitue une réponse face à de nouvelles attaques terroristes avec deux coups d'accélérateur : d'une part, les attentats de Madrid (2004) et de Londres (2005) et d'autre part, les attentats de Paris (2015) et de Bruxelles (2016). Avec ces attaques terroristes, à la différence des précédentes, l'Union et ses États membres s'inscrivent dans une nouvelle dynamique, plus forte cette fois. On peut citer, entre autres : la pléthore d'instruments, de déclarations, l'adoption d'une nouvelle stratégie, le lancement de l'union de la sécurité, la révision du mandat d'Eurojust et d'Europol, un nouveau cadre d'interopérabilité pour certains systèmes d'information de l'Union. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une dynamique effrénée tous azimuts, celle-ci reste tout de même limitée. D'abord, les limites sont institutionnelles en ce qu'il faut en moyenne deux ans pour adopter un acte communautaire et le délai de transposition au niveau des États membres est long. Ensuite, le manque de confiance entre les États membres limite les avancées en la matière. Plus particulièrement, il faut attendre les enquêtes relatives aux attentats de Paris et de Bruxelles pour commencer à envisager un véritable partage d'informations au niveau européen concernant les infractions terroristes qui se concrétisera avec le lancement du CTR.

Ensuite, l'étude de cas consacrée au CTR a permis de comprendre les raisons qui ont poussées à son lancement. L'analyse détaillée du contenu et du fonctionnement du CTR, en théorie et en pratique, ainsi que l'examen critique de son effectivité et de son efficacité ont permis de mettre

en évidence sa plus-value. D'abord, la décision 2005/671/JAI, l'un des rares instruments qui régit l'échange d'informations concernant les infractions terroristes entre États membres, et Europol et Eurojust, est enfin implémentée par la plupart des États membres avec l'entrée en vigueur du CTR. Ensuite, le CTR participe davantage à l'objectif d'Eurojust de soutenir et appuyer la coordination entre les États membres. Seuls, les États membres ne sont pas en mesure de recouper les informations entre les différents dossiers terroristes. Enfin, la possibilité de faire des liens entre affaires terroristes mais aussi avec des affaires non-terroristes, concernant d'autres types de crimes sérieux et le crime organisé grâce à l'hébergement du CTR au sein du CMS. Néanmoins, l'adoption d'un nouvel instrument juridique aurait emporté un processus législatif souvent long, certes, mais qui aurait pu répondre aux lacunes et limites que la décision de 2005 laisse subsister. En effet, les développements consacrés à l'analyse de cette décision de 2005, la base légale du CTR, ont permis de mettre en lumière le fait que, parce qu'elle a été adoptée avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, sans connaître d'amendements et de modifications substantielles *a posteriori*, elle implique les six limites que connaît le CTR: pas d'adéquation aux nouveaux standards en matière de protection de données à caractère personnel, la nécessité d'adopter des principes de mise en œuvre pratique en marge de cette décision, les questions d'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union et des mécanismes de hit/no-hit entre Europol et Eurojust ainsi que l'intégration technique du CTR et du système de gestion de dossiers d'Eurojust.

Sur base de ces développements empiriques et en appliquant la grille de lecture du processus de sécuritisation, nous avons conclu que la lutte européenne contre le terrorisme a bien fait l'objet d'un processus de sécuritisation au sein de l'Union et ce, depuis les attentats de 9/11. En effet, l'Union, à travers la Commission et Eurojust, a su progressivement s'imposer comme acteur sécuritaire autonome pour deux raisons : premièrement, l'évolution de sa propre structure légale et les changements institutionnels intervenus. Deuxièmement, et surtout, parce que ce rôle progressif qui lui a été attribué correspond aux préférences et aux attentes des États membres eux-mêmes. L'Union a également réussi à présenter et représenter le terrorisme, comme une menace pour ses propres intérêts ainsi que pour la protection et la sécurité des citoyens européens et ce, 10 jours après les attentats de 9/11. Tout de suite, la coopération judiciaire en matière pénale est présentée comme une priorité dans la lutte européenne contre la menace terroriste. Néanmoins, tant que l'Union n'était pas touchée directement sur son territoire, le sentiment d'urgence et la conception du terrorisme comme une réelle menace par les chefs d'État et de gouvernement n'émergeaient pas vraiment. Les attentats de Madrid et de

Londres constitue un premier accélérateur dans ce processus de sécuritisation. C'est en réponse à ces attentats qu'est adoptée la décision 2005/671/JAI régissant l'échange d'informations entre États membres, et Europol et Eurojust, concernant les infractions terroristes. Si l'obligation au cœur de cette décision est ambitieuse et correspond aux recommandations et aux priorités qui ont été définies dans le premier agenda européen de lutte anti-terroriste, on a vu qu'elle est restera quasiment « lettre morte » pendant quatorze années. Le deuxième coup d'accélérateur dans le processus de sécuritisation apparaît à la suite de la vague d'attentats entre 2015 et 2017, en particulier Paris et Bruxelles. Les enquêtes mettent en évidence qu'il existe des ramifications entre les différentes cellules terroristes qui ont participé à ces attentats et les États membres n'ont pas été capable d'identifier de tels liens. Alors les États membres prennent réellement conscience qu'ils ne sont plus capables, seuls, de faire face à une telle menace terroriste et permettent à la Commission de lancer l'union de la sécurité en 2016. En 2018, l'idée du lancement du CTR émerge dans le chef de trois États membres : la Belgique, la France et l'Allemagne rejoints ensuite par l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Soutenu par la Commission et Eurojust, le CTR verra le jour moins d'une année plus tard. Avec un telle présentation, on pourrait conclure trop rapidement que le processus de sécuritisation a bien fonctionné concernant la lutte européenne contre le terrorisme, y compris pour le champ particulier de l'échange d'informations dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale. Or, en adoptant une double approche discursive, linguistique et sociologique, nos conclusions divergent. Selon l'approche linguistique, la problématique est considérée comme bien « sécurisée » si elle est comprise et définie comme menace existentielle et si les mesures extraordinaires proposées pour la contrer sont acceptées dans l'opinion publique. Dès lors, la lutte européenne contre le terrorisme est bien « sécurisée » en ce que les développements empiriques de ce mémoire, basés sur la méthode institutionnelle, ont démontré que l'Union a réussi à présenter et représenter le terrorisme comme une menace pour ses propres intérêts et ceux de ses citoyens avec l'adoption d'une pléthore d'instruments, de stratégies, de programmes, de réunions ordinaires et extraordinaires en tout genre, qui ont été acceptées par les chefs d'État et de gouvernement. En revanche, l'approche sociologique se concentre plus sur l'environnement dans lequel tous ces éléments ont été produits, comment ils fonctionnent et quels sont leurs résultats et effets concrets dans la pratique. Selon cette approche, alors, la lutte européenne contre le terrorisme fait l'objet d'un processus de sécuritisation qui est toujours en cours, *a fortiori* concernant le champ particulier de l'échange d'informations dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale. En effet, dans le nouveau programme de sécurité intérieure de l'Union pour la période 2020 – 2025, l'échange d'informations est à

nouveau visé et ses lacunes soulignées. On l'a vu, le CTR représente une petite révolution en la matière, une réelle plus-value et a permis à Eurojust d'établir des liens entre différents dossiers terroristes. Néanmoins, le CTR connaît plusieurs limites et lacunes qui entachent son effectivité et son efficacité. Dès lors, dans la pratique, tous les États membres ne transmettent toujours pas systématiquement les informations requises par la décision de 2005.

Enfin, cette dernière partie conclusive est également le moment opportun pour souligner les limites de ce mémoire et les pistes de recherches qui pourraient être développées pour l'approfondir. D'abord, les réponses apportées à notre question de recherche seront sensiblement différentes si la grille de lecture du processus de sécuritisation est à nouveau analysée, sur base des mêmes éléments constitutifs, dans les mois voire dans une ou deux années à venir. En effet, le projet ambitieux de « Numérisation de la Justice » porté par la Commission, s'il est effectivement traduit dans la pratique, permettra d'apporter une solution à certaines lacunes du CTR, en particulier, le système de hit/no-hit avec Europol et la révision du fonctionnement du CMS dans son ensemble. Ce sont principalement ces deux lacunes qui expliquent que certains États membres ne partagent toujours pas de manière systématique toutes les informations sur base de la décision 2005/671/JAI. A cet égard, on peut raisonnablement penser que la littérature scientifique sera plus abondante, ce qui permettrait de construire une analyse critique davantage solide et précise du fonctionnement du CTR et de sa plus-value. Ensuite, l'application de la grille de lecture du processus de sécuritisation limitait l'audience au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Par conséquent, il serait intéressant de compléter cette grille de lecture en intégrant les citoyens européens comme audience. En ce sens, il s'agirait d'analyser la perception qu'ils ont de la lutte européenne contre le terrorisme. Des enquêtes de terrain, l'analyse de divers sondages d'opinion déjà menés et de statistiques déjà établies ainsi que la conduite de nouveaux sondages d'opinion en la matière seraient tout à fait édifiants. En revanche, cela impliquerait une recherche d'une toute autre envergure nécessitant plus de temps et de moyens pour être abouties et surtout une réflexion en termes de faisabilité et d'opérationnalisation. En outre, l'étude de cas consacrée au CTR gagnerait à mettre en lumière de manière plus précise, les différentes tensions qui existent entre les États membres et les raisons, pour chacun d'entre eux, qui sous-tendent leurs réticences en matière d'échanges d'informations concernant les infractions terroristes. Si notre étude de cas a permis de soulever certaines tensions et réticences, elle n'avait pas pour objet de présenter une analyse détaillée pour chaque État membre, des raisons individuelles qui pouvaient expliquer de telles réticences. Ces raisons, seraient-elles d'ordre technique, opérationnel ou simplement le résultat de la

volonté de garder la main mise sur une problématique aussi sensible que l'échange d'informations ? Dans une perspective comparative, cela permettrait de mettre en évidence si les États membres les plus réticents en la matière sont toujours les mêmes, depuis l'entrée en vigueur de la décision de 2005, et au cours des élargissements successifs, jusqu'à nos jours. Enfin, sur le plan méthodologique, l'étude de cas dédiée au CTR gagnerait à être nourrie davantage par divers entretiens d'acteurs stratégiques, en particulier, avec plusieurs employés d'Eurojust travaillant précisément sur le CTR. Néanmoins, au regard du contexte sanitaire qui a ponctué les années 2020 et 2021, il n'était pas envisageable de se rendre directement au siège d'Eurojust, à La Haye, aux Pays-Bas, pour mener de tels entretiens.

BIBLIOGRAPHIE

I. Littérature scientifique

1. *Ouvrages et monographie*

AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE ET CONSEIL DE L'EUROPE, « 8. Protection des données dans le contexte de la police et de la justice pénale », in *Manuel de droit européen en matière de protection des données*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, Edition 2018, pp. 301 à 364.

BALZACQ, T., « Chapitre 1 – Lectures historiques des études de la sécurité », & « Chapitre 3 – Le constructivisme », in *Les théories de la sécurité. Les approches critiques*, Presses de Science po, Paris, Collection : références, 2016, pp. 19 à 70 et 165 à 249.

DUEZ, D., « Chapitre I. Construction sociale des menaces et légitimité de l'ordre politique. La sécurité comme pratique discursive », in *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 27 à 73.

WAEVER, O., « 3. Securitization and Desecuritization », in R. D. LIPSCHUTZ (ed.), *On Security*, Columbia University Press, New-York, 1995, pp. 46 à 86.

2. *Articles et contributions*

AMADIA VICERE, M. G., « From 9/11 to Da'esh: What role for the High Representative in the external dimension of EU counter-terrorism policies? », *I.A.I. Working papers*, septembre 2015, vol. 15, n° 29, pp. 1 à 23.

ANDREEVA, C., « The EU's counter-terrorism policy after 2015 – Europe wasn't ready- but it has proven adaptable », *ERA Forum*, 2020, n°20, pp. 343 à 370.

ARGOMANIZ, J., « Before and after Lisbon: legal implementation as the 'Achilles heel' in EU counter-terrorism? », *European Security*, 2010, vol. 19/2, pp. 297 à 316.

CALOTHY, C., « Face au terrorisme, progrès et limites d'une coopération internationale tous azimuts », in *Pouvoirs*, Le Seuil, 2016/3, n° 158, pp. 125 à 137.

CARRAPIÇO, H., « Analysing the European Union's responses to organized crime through different securitization lenses », *European Security*, 2014, 23/4, pp. 601 à 617.

DUEZ, D., « De la définition à la labellisation : le terrorisme comme construction sociale », in K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten & B. Delcourt, *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Pedone : Paris, 2004, pp. 105 à 118.

DUFOUR, J., « Champ terrorisme. Données, faits, textes, sur le terrorisme islamiste en France, 2015-2018 », *Sécurité globale*, ESKA, 2019/1, n°17, pp. 69 à 96.

GERBET, P., « La coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », CVCE, MàJ 8 juillet 2016, https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/9370a173-d882-4484-974a-f4002c3bd17a/Resources#732e4d22-5fbb-4fb8-896d-b5673195fc43_fr&overlay (en ligne), consulté le 22 mai 2020, pp. 1 à 2.

GERBET, P., « L'espace de liberté, de sécurité et justice », CVCE, MàJ 8 juillet 2016, https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/329f5ede-a363-41b7-8607-01e0d3a0c868/Resources#3f97eec1-19d9-4f0e-a1f5-eb4cfd72c750_fr&overlay (en ligne), consulté le 22 mai 2020, pp. 1 à 4.

GIACOMETTI, M., « La décision d'enquête européenne: la révolution de la coopération judiciaire entre États membres de l'Union est en marche ! », *J.T.*, 28 octobre 2017, n° 6703, pp. 649 à 660.

HÖHN, C., « Depuis les attentats de Paris : qu'est ce qui a changé pour l'UE ? », *Sécurité et Stratégie*, 2017/1, n°25, pp. 62 à 66.

KAUNERT, C., & LEONARD, S., « After the Stockholm programme: an area of freedom, security and justice in the European Union ? », *European Security*, 2010, 19/2, pp. 143 à 149.

KAUNERT, C., & LEONARD, S., « The collective securitisation of terrorism in the European Union », *West European Politics*, 2019, 42/2, pp. 261 à 277.

KOSTAKOPOULOU, D., « An open and secure Europe ? Fixity and fissures in the area of freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm », *European Security*, 2010, 19/2, pp. 151 à 167.

MATHIEU, R., « La défense européenne contre le terrorisme », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2005/21, n°1886, pp. 5 à 42.

MESSINI, S., « La reconnaissance mutuelle en matière pénale entre efficacité et responsabilité », *Archives de politique criminelle*, 2016/1, n°38, pp. 227 à 238.

MONAR, J., « Justice and home affairs », *Journal of Common Market Studies*, 2016, 54 (Annual Review), pp. 134 à 149.

QUINTEL, T., « Eurojust's Judicial Counter Terrorism Register Or How a Council Decision from 2005 Became the Legal Basis for a New Centralised Database », *European Data Protection Law Review*, 2019, vol. 5, n° 3, pp. 382 à 388.

SPERLING, J., & WEBBER, M., « The European Union: security governance and collective securitisation », *West European Politics*, 2019, 42/2, pp. 228 à 260.

WERNERT, S., « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, 2018/2, pp. 133 à 144.

II. Sources légales

Articles 29, 31 et 34 du Traité sur l'Union européen dans sa version consolidée sous le Traité de Nice.

Articles 4 et 16 du Traité sur l'Union européenne.

Articles 4, 67 à 89, 238 et 284 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Protocole n° 36 sur les dispositions transitoires, *J.O.*, C 115, 9 mai 2008, pp. 322 à 326.

Convention établie par le Conseil conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, *J.O.*, C 197, 12 juillet 2000, pp. 3 à 23.

Décision-cadre 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, *J.O.*, L 63 , 6 mars 2002, pp. 1 à 13.

Décision-cadre 2002/465/JAI du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, *J.O.*, L. 162, 20 juin 2002, pp. 1 à 3.

Décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme , *J.O.*, L 164, 22 juin 2002, pp. 3 à 7.

Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *J.O.*, L 190, 18 juillet 2002, pp. 1 à 20.

Décision 2003/48/JAI du Conseil du 19 décembre 2002 relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC, *J.O.*, 22 janvier 2003, L 16, pp. 68 à 70.

Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, *J.O.*, 29 septembre 2005, pp. 22 à 24.

Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, *J.O.*, L 138, 4 juin 2009, pp. 14 à 32.

Règlement n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, *J.O.*, L 180, 29 juin 2013, pp. 1 à 30.

Directive 2014/41 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, *J.O.*, L 130, 1^{er} mai 2014, pp. 1 à 36.

Directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, *J.O.*, L 119, 4 mai 2016, pp. 89 à 131.

Directive 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, *J.O.*, L 119, 4 mai 2016, pp. 132 à 149.

Règlement 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *J.O.*, L 135, 25 mai 2016, pp. 53 à 114.

Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.*, L 88, 31 mars 2017, pp. 6 à 21.

Directive 2017/853 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, *J.O.*, L 137, 24 mai 2017, pp. 22 à 39.

Règlement 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, *J.O.*, L 283, 31 octobre 2017, pp. 1 à 71.

Règlement 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) no 767/2008 et (UE) no 1077/2011, *J.O.*, L 327, 9 décembre 2017, pp. 20 à 82.

Directive 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, *J.O.*, L 156, 19 juin 2018, pp. 43 à 74.

Règlement 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, *J.O.*, L 236, 19 septembre 2018, pp. 1 à 71.

Règlement 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE, *J.O.*, L 295, 21 novembre 2018, pp. 39 à 98.

Règlement 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, *J.O.*, L 295, 21 novembre 2018, pp. 138 à 183.

Règlement 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, *J.O.*, L 312, 7 décembre 2018, pp. 56 à 106.

Règlement 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN), qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726, *J.O.*, L 135, 22 mai 2019, pp. 1 à 26.

Règlement 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816, *J.O.*, L 135, 22 mai 2019, pp. 85 à 135.

Directive 2019/884 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant la décision-cadre 2009/315/JAI du Conseil en ce qui concerne les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers ainsi que le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), et remplaçant la décision 2009/316/JAI du Conseil, *J.O.*, L 151, 7 juin 2019, pp. 143 à 150.

Règlement 2019/1148 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs, modifiant le règlement CE n° 1907/2006 et abrogeant le règlement UE n° 98/2013, *J.O.*, L 186, 11 juillet 2019, pp. 1 à 20.

Règlement Intérieur d'Eurojust relatif au Traitement et à la Protection des données à caractère personnel, *J.O.*, L 50, 24 février 2020, pp. 10 à 17.

III. Documents officiels

1. Commission européenne

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « conclusions et plan d'action », *Conseil européen extraordinaire de Bruxelles*, DOC/01/13, Bruxelles, 21 septembre 2001, pp. 1 à 6.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations et la coopération concernant les infractions terroristes, COM (2004) 221 final, Bruxelles, 29 mars 2004, pp. 1 à 29.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Le programme européen en matière de sécurité », *communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM (2015) 185 final, Strasbourg, 28 avril 2015, pp. 1 à 24.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Une Europe qui protège: une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières », *communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen*, COM (2018) 641 final, Bruxelles, 12 septembre 2018, pp. 1 à 17.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Cross-border Digital Criminal Justice », *Rapport final*, juin 2020, pp. 1 à 324.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la commission au parlement européen, au conseil européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions* relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 final, Bruxelles, 24 juillet 2020, pp. 1 à 33.

COMMISSION EUROPENNE, *Recommandation de décision du conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'accords entre l'Union européenne et l'Algérie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités compétentes pour la coopération judiciaire en matière pénale de ces États tiers*, COM (2020) 743 final, Bruxelles, 19 novembre 2020, pp. 1 à 11.

COMMISSION EUROPENNE, « Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne. Une panoplie de possibilités », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM (2020) 710 final, Bruxelles, 2 décembre 2020, pp. 1 à 26.

COMMISSION EUROPEENNE, Premier rapport sur l'état d'avancement de la stratégie de l'UE sur l'union de la sécurité, *communication de la commission au parlement européen et au conseil*, COM(2020) 797 final, Bruxelles, 9 décembre 2020, pp. 1 à 42.

COMMISSION EUROPENNE, « Coopération judiciaire : renforcer la coopération d'Eurojust avec les pays tiers », *Point d'actualité*, Représentation de la France, https://ec.europa.eu/france/news/20210302/renforcer_cooperation_eurojust_pays_tiers_fr (en ligne), 2 mars 2021.

2. Parlement européen

PARLEMENT EUROPEEN, Rapport sur la proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, commission des libertés civiles, de la justice et des affaires européennes, A6-0160/2005, *Document de séance*, 26 mai 2005, pp. 1 à 39.

PARLEMENT EUROPEEN, Observatoire législatif, « Terrorisme: échange d'informations sur les infractions terroristes en respectant la Charte des droits fondamentaux », *Fiche de procédure*, 2004/0069 (CNS), [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2004/0069\(CNS\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2004/0069(CNS)) (en ligne).

PARLEMENT EUROPEEN, « Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes », *J.O.*, C 124, 25 mai 2006, pp. 223 à 232.

SOKOLSKA, I., « Les traités de Maastricht et d'Amsterdam », *Factsheet*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/3/les-traites-de-maastricht-et-d-amsterdam>, Parlement européen, novembre 2019, pp. 1 à 5.

3. Conseil de l'Union européenne

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Résultats de la session du Conseil, 3367^{ème} session du Conseil Affaires étrangères*, 6044/15, Bruxelles, 9 février 2015, pp. 1 à 24.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Résultats de la session du Conseil, 3376^{ème} session du Conseil Justice et Affaires intérieures*, 7178/15, Bruxelles, 12 et 13 mars 2015, pp. 1 à 11.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*, 14469/4/05 REV 4, Bruxelles, 30 novembre 2015, pp. 1 à 17.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Paris declaration of 11 January 2015*, 5322/15, Brussels, 16 January 2015, pp. 1 à 4.

4. Conseil européen

CONSEIL EUROPEEN, « Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », *J.O.*, C 115, 4 mai 2010, pp. 1 à 38.

5. Eurojust

EUROJUST, *Déclaration commune de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Belgique en faveur de la création d'un « registre judiciaire européen antiterroriste » auprès d'Eurojust*, https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2018-06/2018-06-20_DECLARATION%2520FR-DE-ES-BE_FRANCAIS.pdf (en ligne), 20 juin 2018.

EUROJUST, « France ; Germany ; Belgium and Spain call for the creation of a European Judicial counter-terrorism Register », *Communiqué de presse*, <https://www.eurojust.europa.eu/france-germany-belgium-and-spain-call-creation-european-judicial-counter-terrorism-register> (en ligne), 21 juin 2018.

EUROJUST, « Eurojust hébergera le nouveau registre judiciaire européen antiterroriste », *Communiqué de presse*, https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2018-11/2018-11-05_Communique-de-press_registre-judiciaire-europ%25c3%25a9en-antiterroriste.pdf (en ligne), 5 novembre 2018, 1 p.

EUROJUST, « Lancement du registre judiciaire antiterroriste au sein d’Eurojust : Accélérer et renforcer la réponse judiciaire face au terrorisme », *Communiqué de presse*, La Haye/Bruxelles, https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Press/2019-09-05-CTR-Press-Release_FR.pdf (en ligne), 5 septembre 2019, pp. 1 à 2.

EUROJUST, Décision 2019-18 du Collège adoptant le règlement d’intérieur relatif au Traitement et à la Protection des données à caractère personnel au sein d’Eurojust, 20 décembre 2019, pp. 1 à 11.

EUROJUST, *2019 Eurojust Report on Counter-terrorism*, Décembre 2020, pp. 1 à 31.

6. Europol

EUROPOL, « TE-SAT 2011 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2011, pp. 1 à 46.

EUROPOL, « TE-SAT 2012 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2012, pp. 1 à 48.

EUROPOL, « TE-SAT 2013 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2013, pp. 1 à 56.

EUROPOL, « TE-SAT 2014 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2014, pp. 1 à 60.

EUROPOL, « TE-SAT 2017 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2017, pp. 1 à 62.

EUROPOL, « TE-SAT 2018 », *European Union terrorism situation and trend report*, 2018, pp. 1 à 70.

IV. Sites internet

EURLEX, *Mesures nationales de transposition communiquées par les États membres concernant* : Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NIM/?uri=CELEX:32005D0671&qid=1614594500418> (en ligne), consulté le 14 mai 2021.

EUROJUST, « Crime areas & trends : Europol Analysis Projects », *site officiel d'Eurojust*, <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects> (en ligne), consulté le 15 mars 2021.

EUROJUST, « States and partners – Third countries - International Agreements », *site officiel d'Eurojust*, <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries/international-agreements> (en ligne), consulté le 29 mars 2021.

V. Articles de presse

BRZOZOWSKI, A., « L'UE mutualise les informations sur les terroristes », 9 septembre 2019, EURActiv, https://www.euractiv.fr/section/politique/news/eu-launches-new-counter-terrorism-database/?_ga=2.210908629.1959221913.1590165991-1237085305.1572078623 (en ligne), consulté le 10 novembre 2019.

DPA NEWS, « Solana appoints new EU counter-terrorism coordinator », September 19 2007, <http://www.digitaljournal.com/article/230281>(en ligne), consulté le 11 mai 2020.

ROHART, F., « Un fichier central européen pour lutter contre le terrorisme », 5 septembre 2019, l'ECHO.BE, <https://www.lecho.be/economie-politique/europe/general/un-fichier-central-europeen-pour-lutter-contre-le-terrorisme/10159742.html> (en ligne), consulté le 10 novembre 2019.

VI. Ressources multimédias

EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 1*, Remarques préliminaires par Ladislav Hamran, Président d'Eurojust, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-1-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-1-20190905-1> (en ligne), 5 septembre 2019.

EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 2*, Remarques préliminaires par Frédéric Baab, ancien membre national d'Eurojust pour la France, initiateur du registre judiciaire européen antiterroriste, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-2-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-2-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 3*, Remarques préliminaires par Frédéric Baab, ancien membre national d'Eurojust pour la France, initiateur du registre judiciaire européen antiterroriste, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-3-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-3-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 4*, Remarques préliminaires par Frédéric Baab, ancien membre national d'Eurojust pour la France, initiateur du registre judiciaire européen antiterroriste, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-4-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-4-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 5*, Remarques préliminaires par Gilles de Kerchove, Coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-5-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-5-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 8*, session de questions et réponses, propos tenus par Ladislav Hamran, Président d'Eurojust, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-8-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-8-q-a-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 9*, session de questions et réponses, propos tenus par Ladislav Hamran, Président d'Eurojust, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-9-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-9-q-a-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019.

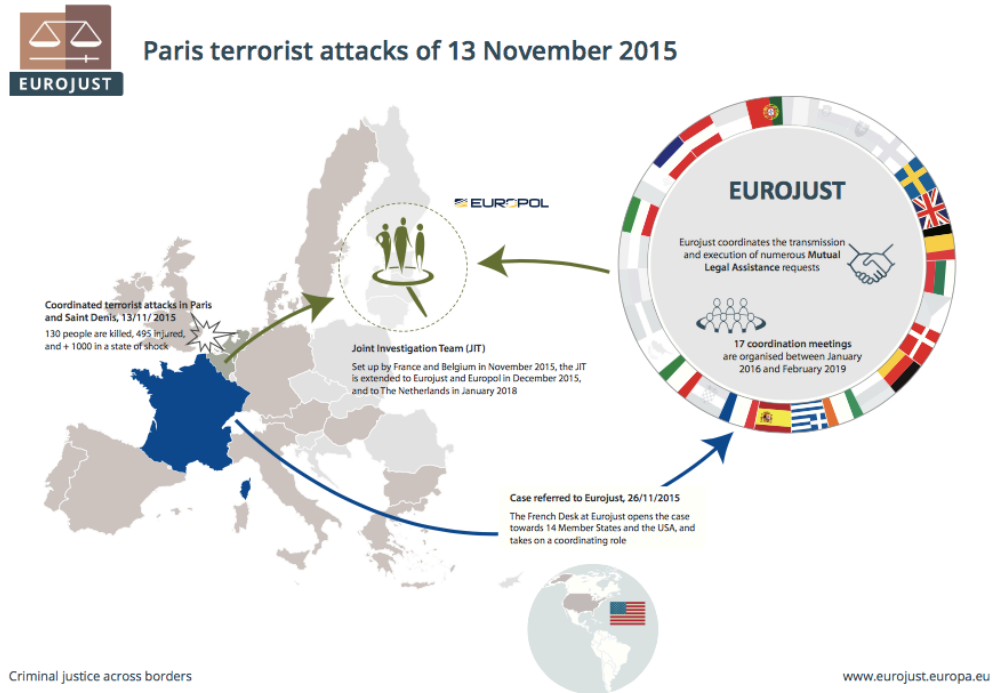
VII. Entretien

Entretien collectif mené avec Gilles de Kerchove, coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, et Nathalie Lerch, employée d'Eurojust, en distanciel (Webex Cisco), le mardi 16 mars 2021, 38 minutes, retranscription en annexe n°4.

ANNEXES

I. Annexe n°1

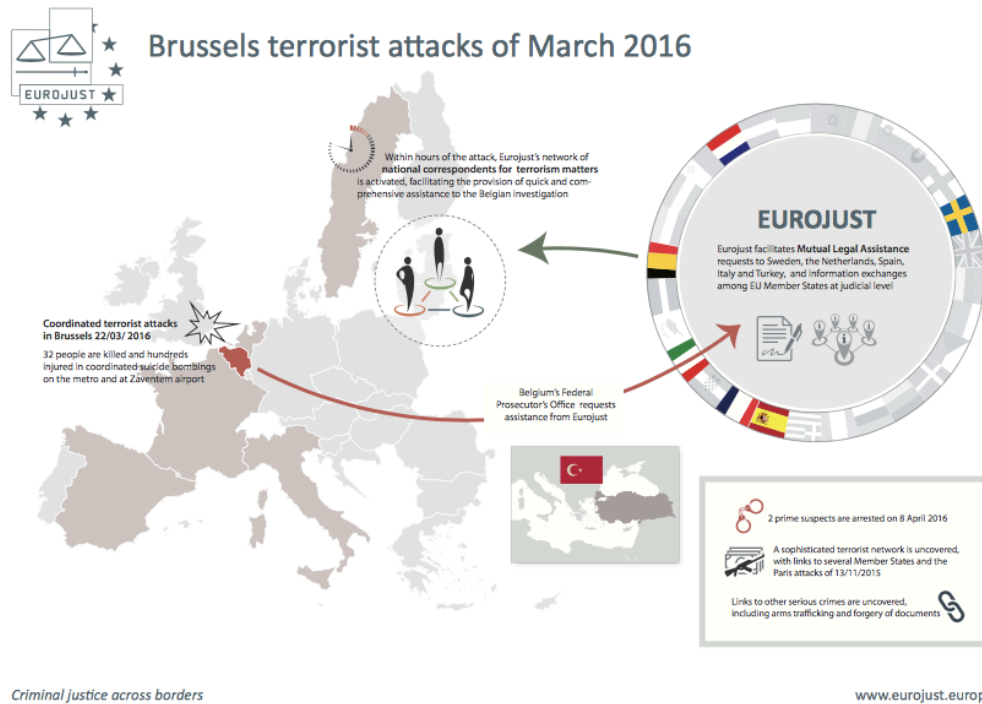
Titre : Infographie sur la coordination, à travers Eurojust, dans les affaires de contre-terrorisme : les attentats de Paris du 13 novembre 2015.



Source : Site officiel d'Eurojust (https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2018-06/2015-11_Paris-terrorist-attack.pdf).

II. Annexe n°2

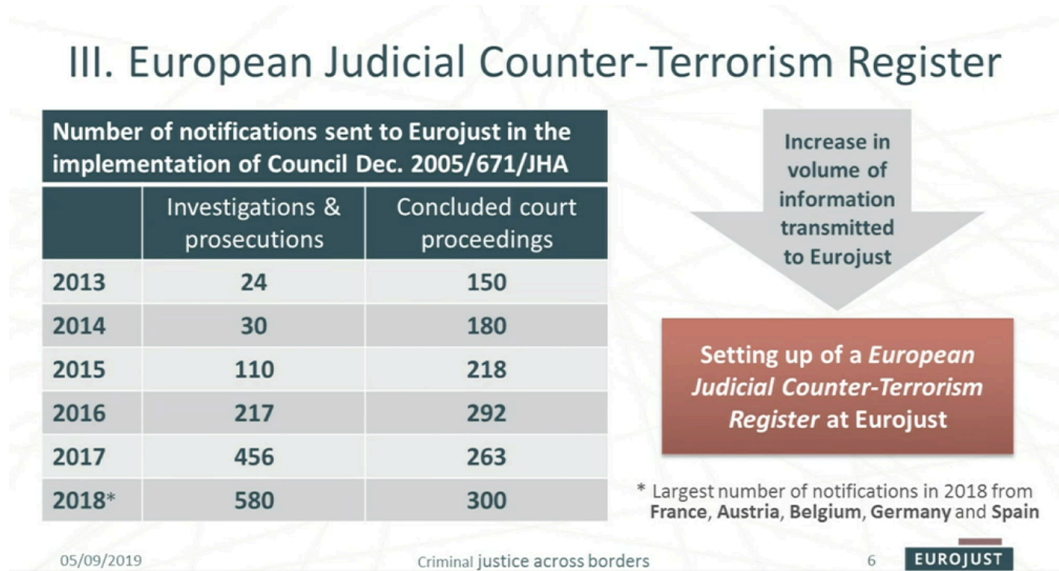
Titre : Infographie sur la coordination, à travers Eurojust, dans les affaires de contre-terrorisme : les attentats de Bruxelles de mars 2016.



Source : Site officiel d'Eurojust (https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2018-06/2016-03_Brussels-terrorist-attack.pdf).

III. Annexe n°3

Titre : Présentation du nombre de notifications envoyées à Eurojust sur base de la décision du Conseil 2005/671/JAI



Source : slides utilisés lors de la conférence de presse du 5 novembre 2019 inaugurant le lancement du registre judiciaire européen anti-terroriste (EUROJUST, Newsroom, *Conférence de presse sur le lancement du registre judiciaire européen antiterroriste, Partie 2*, Remarques préliminaires par Frédéric Baab, ancien membre national d’Eurojust pour la France, initiateur du registre judiciaire européen antiterroriste, Bruxelles, <https://newsroom.consilium.europa.eu/collections/eurojust/125017-2-press-conference-on-the-launch-of-judicial-counter-terrorism-register-part-2-20190905> (en ligne), 5 septembre 2019).

IV. Annexe n°4

Entretien collectif structuré, mené avec Gilles de Kerchove, coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, et Nathalie Lerch, employée d'Eurojust, en distanciel (Webex Cisco), le mardi 16 mars 2021, 38 minutes.

1. Remarques méthodologiques

Les sept premières questions ont été transmises par mail à Monsieur de Kerchove, et Madame Lerch, avant cet entretien. Seules les parties concernant ces questions ont été retranscrites, mot pour mot. Au cours de cet entretien, j'ai rappelé et énoncé chaque question. Monsieur de Kerchove et Madame Lerch y ont répondu soit seul, soit tous les deux. Les développements relatifs aux présentations, remerciements et questions personnelles quant à mon parcours scolaire, la rédaction de mon mémoire et ma future carrière professionnelle n'ont pas été retranscrites.

2. Retranscription

« Bien, je vous propose de commencer. Je vous rappelle chaque fois le contexte et l'énoncé précis de la question. La base légale qui a permis de lancer le registre judiciaire européen anti-terroriste est une décision qui date de 2005 (décision 2005/671/JAI). Pourtant, après la vague d'attentats sur le sol européen de 2015-2016, les États membres et l'Union ont décidé d'avancer plus vite et ont adopté une pléthore de directives et de règlements autour de « l'union de la sécurité ». Voyez par exemple la directive PNR ou sur le financement du terrorisme ou encore la nouvelle directive 2017/541 nouvelle pierre angulaire en matière de terrorisme. Depuis le lancement du CTR au 1er septembre 2019, Eurojust assure que les États membres et les pays tiers associés n'ont pas manqué de transférer les informations requises en vertu de la décision 2005/671/JAI.

Question n°1 : Pourquoi s'être basé sur une décision qui date de 2005 et pourquoi n'a-t-on pas adopté un nouvel instrument ? »

- **Gilles de Kerchove** : « *Premier élément, la décision 2005 n'était pas efficace, elle n'a pas réellement été suivie d'effets. Non pas seulement parce que les États membres sont lents/réticents et ne mettent pas en œuvre le droit européen. Ça, ce n'est pas propre au contre-terrorisme, c'est dans tous les domaines. C'est également parce qu'ils n'ont pas toujours les documents, les formulaires, les formats. On ne leur structure pas tellement la manière dont ils doivent alimenter. C'était donc une des faiblesses. Deuxième*

élément : Eurojust est une agence qui a de multiples fonctions et qui a d'abord et surtout été pensée pour coordonner des poursuites dans des affaires transfrontalières ce qui peut se traduire par encourager un État membre à poursuivre alors qu'il ne comptait pas poursuivre ou dés-inciter à poursuivre alors qu'il s'attendait à poursuivre et essayer de faire un lien avec des affaires qui n'ont pas forcément un lien. Dans le rapport d'Eurojust vous avez par exemple un cas où quelqu'un est pris pour migration illégale, il est poursuivi pour un délit assez mineur et en réalité, il est sans doute impliqué dans une affaire de terrorisme beaucoup plus grave. Alors, Europol n'est pas nécessairement toujours en situation de faire ces liens. Donc, tel que je comprends le registre et puis je m'arrêterai là. Alors je dis que cette fonction d'Eurojust de coordonner les poursuites était la plus importante. C'est moi qui ai lancé Eurojust au départ mais il a mis du temps avant de se faire. Parce que pendant très longtemps Eurojust faisait essentiellement de l'aide à l'entraide pénale. C'est une sorte de réseau judiciaire présidentiel, ça facilite les choses. Par exemple quand le procureur d'Arlon se demande comment il doit faire une écoute téléphonique à Hambourg, c'est en allemand, il ne connaît pas l'allemand, ni quel est le juge compétent, etc. C'est plus simple de téléphoner dans sa langue au juge national belge qui est Madame Vandevoor, de lui expliquer ce qu'il veut. Elle traverse le couloir, elle va voir le juge allemand et elle lui dit : comment on fait ? donc ça, c'est du basics. La deuxième grande tâche c'est la coordination ».

- **Nathalie Lerch** : *« En effet, Eurojust est vraiment dans une démarche proactive au regard de cette tâche de coordination. Le lancement du registre s'inscrit dans une démarche réactive, a posteriori des attentats de 2015 et 2016 en France et en Belgique. Il suffisait simplement que les États membres implémentent vraiment dans la pratique cette décision ».*

« Bien. S'il est vrai que nous ne bénéficions pas encore du recul nécessaire pour juger de l'efficacité du CTR,

Question n°2 : *Pouvons-nous affirmer que de par ses spécificités, il est un outil innovant et plus efficace que tous les autres outils à disposition des États membres dans la lutte contre le terrorisme sur le plan judiciaire ?*

Question n°3 : *Quel est alors la plus-value du CTR par rapport à ECRIS si ce n'est son « focus » sur le terrorisme ?*

Question n° 4 : Qu'en est-il de l'interopérabilité puisque l'Union a la volonté de l'assurer entre toutes ses banques de données centralisées ? »

- **Nathalie Lerch :** *« Le registre est un outil performant en ce qu'il est pluggé au sein de la base de données d'Eurojust CMS. Le registre ne nécessitait donc ni une nouvelle décision puisque celle de 2005 comportait déjà tout ce qu'il fallait et en plus, le registre est pluggé au sein du CMS qui existe déjà depuis plusieurs années. Ce CMS permet de faire des regroupements/recoupements entre différents dossiers. Comme Gilles de Kerchove le répète souvent c'est en cela qu'il s'agit du chaînon manquant de services de renseignement au traitement judiciaire de l'affaire. En effet, en juin 2018 la France, la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne se sont accordés sur la nécessité d'un tel registre, avec la présence remarquée des procureurs Molins et Van Leeuw. Ces quatre États membres ont été rejoints, en novembre 2018 par l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Au niveau de son implémentation, Eurojust est plutôt satisfait de son alimentation en matière de données. La majorité des États membres le font bien, ceux qui le font mal ou peu sont plutôt une exception. Sur la question de la valeur ajoutée, c'est plus difficile, il faudra encore du temps pour y répondre mais Eurojust voit déjà apparaître des liens entre affaires qui n'apparaissaient pas avant. Pour l'interopérabilité ; (silence) ; Alors, là, ECRIS a normalement une autre vocation que le registre, c'est-à-dire que cette banque de données se concentre uniquement sur les casiers judiciaires. C'est vrai que ça pourrait peut-être être intéressant de lier les deux. Néanmoins, et a priori, les États membres sont censés nous avertir lorsqu'il y a un changement de statut ou surtout un changement dans les casiers judiciaires. Dès lors, Eurojust est déjà censé, disons, être informé de tout cela, et les liens avec les casiers judiciaires sont déjà établis ».*

« Dans son dernier rapport d'activité, Eurojust souligne que le manque de personnel pèse sur l'efficacité de leurs missions, le registre représentant une nouvelle charge de travail.

Question n°5 : A l'inverse, s'agit-il d'une charge de travail bénéfique, dès lors qu'il existe diverses bases de données à l'échelle nationale, européenne et internationale ? Si oui, est-ce bénéfique pour l'échange d'informations concernant le terrorisme ou est-ce redondant ? »

- **Nathalie Lerch :** *« c'est vraiment le data management qui est une charge de travail supplémentaire mais il reste que le registre est une priorité d'Eurojust. En termes de*

ressources, c'est vrai qu'il y a des limites mais ce n'est pas propre à Eurojust ni à l'Union européenne ».

- **Gilles de Kerchove** : *« j'ajouterais que l'Union travaille sur une transition vers les intelligences artificielles. On a vraiment besoin de data analysts pour assumer ce type de tâches ».*

« Il est dit du CTR qu'il constituerait le « **chainon manquant** » en matière d'échanges d'informations pour les infractions terroristes, le focus auparavant étant mis sur les services de police et le renseignement, moins sur le pouvoir judiciaire

Question n°6 : Sur le terrain, est-ce que cette affirmation se confirme ? »

- **Nathalie Lerch** : *« comme on l'a dit le CTR est pluggé au sein du CMS. Cela veut dire que les EM eux-mêmes n'y ont pas d'accès direct. Ils ne font que transférer les informations requises, alimenter cette banque de données mais ils ne peuvent pas la consulter. La plus-value majeure du registre est précisément qu'il soit pluggé au sein du CMS. De cette façon, Eurojust peut faire des liens, non pas uniquement avec des affaires dites « terroristes » mais également avec des affaires de droit commun comme trafic d'armes ».*

« **Question n°7** : Comment pouvons-nous s'assurer d'une bonne coopération entre les services de police et les autorités judiciaires d'abord au niveau national, ensuite au niveau européen ? La pléthore d'instruments n'est-elle pas contreproductive ? »

- **Nathalie Lerch** : *« à terme, on souhaiterait développer une coopération plus approfondie avec un système de hit no-hit avec Europol, c'est vraiment ce qui manque au CTR pour le moment mais on n'a pas encore d'échéancier ni d'horizon ».*

« Dans le cadre des différents attentats, mais tout particulièrement de Paris et de Bruxelles, les autorités policières et judiciaires ont mis en avant de fortes interconnexions entre des dossiers et des personnes suspectées et/ou inculpées en Belgique et en France.

Question n°8 : Si d'autres attentats terroristes de cette ampleur devaient à nouveau toucher la Belgique, pensez-vous que le CTR est l'outil adéquat pour recouper les différents dossiers ? ou d'autres outils semblent plus pertinents du point de vue de la Belgique ? N'est-ce pas plus efficace de favoriser une relation bilatérale avec, par exemple dans ce cas hypothétique, la France ? »

- **Nathalie Lerch** : « *Non. Eurojust vient vraiment en complément et en soutien aux États membres et je crois qu'ils l'ont bien compris depuis les attentats de 2015 et de 2016. D'ailleurs ces dossiers ont été traités au sein d'Eurojust* ».
- **Gilles de Kerchove** : « *c'est sûr, je le confirme. Depuis ces attentats, on peut vraiment affirmer qu'il y a eu un changement de cap dans les mentalités et les États membres se rendent compte que l'Union est devenue le référent nécessaire. Depuis lors, même les États membres les plus réticents ont rejoint le navire* ».

« Dans un entretien avec l'OCAM pour un autre projet, lorsque nous avons discuté de mon mémoire, personne n'avait connaissance du CTR, même pas les employés en charge des relations avec d'autres pouvoirs

Question n°9 : Comment cela se fait-il que l'OCAM n'ait aucune connaissance à propos de ce registre ? »

- **Nathalie Lerch** : « *Parce que le propre d'Eurojust n'est pas de faire l'analyse criminelle. Ce n'est donc pas surprenant qu'un organe comme l'OCAM ne soit pas au courant des développements au niveau judiciaire* ».

Gilles de Kerchove : « Bien. Je crois que l'on a fait le tour des questions. Merci pour cet entretien. Merci à Nathalie Lerch d'avoir accepté de nous rejoindre, qui je le crois, était mieux placée que moi pour répondre à certaines de vos questions, Téo ».

Nathalie Lerch : « c'est une période particulière pour se rencontrer mais c'était avec plaisir ».