



Mémoire de recherche

Master mention Science Politique parcours Affaires Européennes

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales | Université de Lille

Année universitaire 2023-2024

La lutte européenne contre le terrorisme : disparités entre conception et exécution des politiques

Par Luna DELPECH-LABORIE

Sous la direction de Madame Anja THOMAS – Maîtresse de
conférences en Science Politique et chercheuse au CERAPS

Membres du jury de soutenance : Madame Anja THOMAS et
Monsieur Julien TALPIN

J'ai bien pris connaissance des dispositions concernant le plagiat et je m'engage à ce que mon travail de mémoire en soit exempt.

Remerciements

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à toutes les personnes qui m'ont soutenue tout au long de l'élaboration de ce mémoire. Mes remerciements les plus sincères vont à Madame Anja Thomas, ma directrice de mémoire, pour ses précieux conseils, sa patience et son encadrement bienveillant.

Je remercie également ma mère, dont le soutien inconditionnel et l'encouragement constant m'ont donné confiance en moi et mon travail. Mes grands-parents, qui ont toujours cru en moi, méritent aussi une mention spéciale pour leur foi inébranlable en mes capacités.

Je suis également reconnaissante envers mes amies pour leur présence et leurs encouragements. Une pensée particulière à Lucie et Victoire, pour les moments passés à travailler ensemble et leur relecture attentive.

Merci à vous tous pour avoir rendu cette aventure académique possible et pour m'avoir accompagnée à chaque étape du chemin.

Liste des principales abréviations

- . BCE : Banque centrale européenne
- . CJUE : Cour de Justice de l'Union européenne
- . CEE : Communauté économique européenne
- . DG : Direction générale
- . ECTC : Centre européen de lutte contre le terrorisme
- . ELSJ : Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice
- . EUROPOL : Office européen de police
- . FSI : Fonds pour la sécurité intérieure
- . MAE : Mandats d'arrêt européen
- . PAC : Politique agricole commune
- . PNR : *Passenger Name Record*
- . RAN : *Radical Awareness Network*
- . RGPD : Règlement général sur la protection des données
- . SIS : Système d'Information Schengen
- . TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- . TUE : Traité sur l'Union européenne
- . UE : Union européenne
- . UEM : Union économique et monétaire
- . VIS : Système d'Information sur les Visas

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
CHAPITRE I : L'UNION EUROPÉENNE ET LA FABRIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES	12
Partie 1 : Les mécanismes institutionnels et politiques de l'UE : théories et acteurs clés.....	12
I. La théorie néofonctionnaliste des dynamiques institutionnelles et des politiques publiques de l'UE.....	12
II. La Commission et le Conseil européen en tant qu'initiateurs de politiques	14
III. Le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, et la Cour de Justice de l'Union européenne, législateurs et régulateurs	15
Partie 2 : Les défis de la mise en œuvre des politiques publiques européennes : tensions et compromis dans l'UE	17
I. Complexité bureaucratique et problèmes administratifs	17
II. Manque de coordination et de coopération entre les États membres	20
III. Impact de l'opinion publique.....	22
CHAPITRE II : APPROCHES ET LIMITES DE LA LUTTE ANTITERRORISTE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE	26
Partie 1 : cadre stratégique et institutionnel de la lutte antiterroriste.....	26
I. Politiques et cadres législatifs européens en matière de lutte contre le terrorisme	27
II. Rôle et fonctionnement des agences spécialisées dans la lutte contre le terrorisme	32
Partie 2 : Les obstacles spécifiques à la mise en œuvre des politiques antiterroristes européennes	34
I. Complexité bureaucratique et problèmes administratifs	35
II. Manque de coordination et de coopération entre les États membres	36
III. Impact de l'opinion publique.....	39
CONCLUSION	41
BIBLIOGRAPHIE	45
SOURCES	47
ANNEXES	51

INTRODUCTION

« *La lutte contre la criminalité transfrontières et le terrorisme relève de la responsabilité commune de l'Europe.* » Jean-Claude Juncker, ancien président de la Commission européenne

« *Au cours des vingt dernières années, la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme n'a cessé de progresser et a permis de renforcer la capacité des États membres à garantir la sécurité de leurs citoyens.* » Commission européenne, 2020

Entre 2010 et 2022, 1899 attaques terroristes (abouties, échouées ou déjouées) ont été recensées au sein de l'Union Européenne¹ (UE). Cette menace internationale a conduit l'UE et ses États membre à réaliser l'importance accrue du rôle que l'UE doit jouer dans la lutte contre le terrorisme, au moyen de politiques publiques dédiées, de renforcement des institutions et d'instruments de coopération.

Les lectures étudiées sur le thème de la défense européenne contre le terrorisme nous indiquent une nouvelle approche de la question terroriste depuis les années 2000. Séverine Wernert énonce les apports de l'Union européenne face à ce problème, dont la « *nature transnationale a engendré une prise de conscience par les États membres du rôle renforcé que doit jouer l'UE dans ce domaine*² ». En effet, le nombre croissant d'attentats depuis les vingt dernières années et touchant de multiples États a amené les pays européens à coopérer afin de prévenir et se protéger mutuellement contre la menace. Le soutien de l'UE à ces États se manifeste à travers des instruments juridiques, coopératifs, ainsi que techniques ou financiers. Séverine Wernert utilise en exemple les différents attentats ayant touchés les pays européens lors de la dernière décennie afin d'expliquer la création des différents outils, tels que celui de Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, suite aux attentats de Madrid et Londres en 2004 et 2005. Raphaël Mathieu classe l'action de l'UE contre le terrorisme en cinq actions majeures, que sont « *la coopération policière et judiciaire, les instruments militaires et le renseignement, la lutte contre le financement du terrorisme, le*

¹ Conseil européen, Conseil de l'UE, « Terrorisme dans l'UE : faits et chiffres », *Consilium.europa.eu*, <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/terrorism-eu-facts-figures/#0>, consulté le 30 avril 2024.

² WERNERT Séverine, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, n°2, 2018, p.134.

*renforcement de la sécurité aérienne et, in fine, la coordination de l'action globale de l'UE*³ ». Il rejoint Séverine Wernert sur les difficultés auxquelles l'UE fait face, indiquant que le partage d'informations est limité à cause des débats sur la protection des données personnelles, la coopération judiciaire est freinée par l'avancée du numérique, les interventions militaires ne sont pas suffisantes, les États ne coopèrent pas assez par manque de confiance et la structure institutionnelle même de l'UE ralentit l'adoption et la mise en place des décisions. Grégoire Demezou et Franck Peinaud expliquent que ces divergences sont également une menace pour l'UE elle-même, puisque si elle n'est pas capable d'apporter sa contribution à la sécurité de l'espace européen, alors on court le risque d'une « *déconstruction de l'Union européenne*⁴ ».

Ces premières analyses nous permettent de comprendre qu'entre la conceptualisation des politiques et leur exécution sur le terrain, un fossé semble souvent se creuser, révélant des difficultés et des obstacles inattendus. Ce mémoire se propose d'explorer ce dysfonctionnement entre les intentions politiques et leur mise en œuvre concrète, qui n'est pas endémique de la lutte antiterroriste. En analysant les politiques et stratégies adoptées par l'UE, nous chercherons à montrer que les défaillances présentes dans différents secteurs de politiques publiques ont un caractère systémique, se retrouvant dans la lutte antiterroriste.

Le choix de ce sujet a été motivé par mon intérêt envers les questions de sécurité nationale. Les attentats de janvier et de novembre 2015, dont j'ai suivi le déroulement en temps réel via les médias, m'ont laissé un souvenir marquant. J'ai commencé à m'intéresser au secteur de la sécurité, au secret de la défense nationale, et plus récemment à la coopération entre États. Mon objet d'étude concernait en premier temps la question des réponses de l'UE face aux menaces terroristes, mais c'est en les étudiant et en analysant leur efficacité que des failles sont apparues. C'est ainsi que ma recherche s'est orientée vers lesdites failles, leur origine, et les possibles solutions que l'on peut y apporter. Cette enquête m'intéresse d'autant plus que je souhaite travailler dans le secteur de la défense, plus particulièrement au niveau européen.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons utilisé la méthode qualitative en étudiant le rapport d'enquête de la commission parlementaire sur les attentats de Paris,

³ MATHIEU Raphaël, « La défense européenne contre le terrorisme », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol.21, n°1886, 2005, p.5.

⁴ DEMEZOON Grégoire, PEINAUD Franck, *L'Europe face au terrorisme*, Paris, Nuvis, 2017, p.133.

complété grâce à un entretien réalisé avec Georges Fenech, président de cette commission. D'autant que le personnel des agences de renseignement ne puisse répondre à nos demandes concernant le domaine de l'anti-terrorisme, le choix a été fait de recueillir des données provenant du site de la Commission européenne, du Journal Officiel de l'UE, des agences européennes spécialisées, ainsi que des articles de presse. Ces informations ont été analysées au prisme de travaux scientifiques afin de répondre à notre problématique.

Ce mémoire est structuré en deux chapitres, visant à analyser les dysfonctionnements systémiques entre les politiques publiques annoncées et leur mise en pratique au sein de l'Union européenne. Le premier chapitre se concentre sur un cadrage théorique du fonctionnement de l'UE, explorant les mécanismes institutionnels et les processus de prise de décision, tout en identifiant les dysfonctionnements observés dans différents secteurs de politiques publiques et de coopération. Cette analyse permettra de mettre en lumière les défis structurels et les lacunes qui peuvent compromettre l'efficacité des politiques européennes. Le second chapitre adopte une approche plus analytique en se penchant sur les dispositifs de lutte antiterroriste au sein de l'UE. À travers une étude approfondie, nous démontrerons que ces dispositifs rencontrent les mêmes types de dysfonctionnements que ceux relevés dans la première partie. En reliant ces deux aspects, notre objectif est de souligner l'existence de problèmes systémiques qui entravent la traduction effective des politiques publiques annoncées dans la pratique au sein de l'UE, notamment dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

CHAPITRE I : L'UNION EUROPÉENNE ET LA FABRIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'Union européenne est une organisation politique et économique unique qui regroupe 27 pays européens. Elle a pour objectif principal de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses citoyens⁵. Pour atteindre cet objectif, l'UE dispose de différentes institutions qui jouent des rôles spécifiques dans la prise de décision et la mise en œuvre des politiques. Le 13 décembre 2007, les dirigeants des États membres signent le Traité de Lisbonne, clarifiant le rôle et le fonctionnement des institutions européennes en matière de prise de décision et permettant notamment une meilleure coopération entre les acteurs en charge de la lutte contre le terrorisme.

Partie 1 : Les mécanismes institutionnels et politiques de l'UE : théories et acteurs clés

I. La théorie néofonctionnaliste des dynamiques institutionnelles et des politiques publiques de l'UE

La théorie néofonctionnaliste, développée par Ernst B. Haas joue un rôle clé dans la compréhension des dynamiques institutionnelles et des processus de décision au sein de l'UE⁶. Selon cette théorie, l'intégration européenne n'est pas simplement le résultat de décisions prises de manière isolée par les États membres, mais plutôt un processus évolutif et cumulatif qui génère des pressions pour une coordination accrue dans des domaines fonctionnellement liés. En d'autres termes, l'intégration dans un domaine spécifique crée des interconnexions et des interdépendances qui nécessitent l'intégration dans d'autres domaines pour résoudre les problèmes inattendus et les inefficacités qui se manifestent.

⁵ Les valeurs de l'UE sont les suivantes : la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit et les droits de l'homme. Article 2 du TUE.

⁶ HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe : Political, Social, and Economic Forces : 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

Un aspect central du néofonctionnalisme est le concept de « *spillover* » ou « retombée », qui décrit comment les progrès réalisés dans une sphère d'intégration incitent à des avancées similaires dans des secteurs connexes⁷. Par exemple, l'intégration économique initiale, illustrée par la création de la Communauté économique européenne (CEE) et l'établissement du marché commun, a généré des pressions pour une intégration accrue dans des domaines tels que les politiques sociales, environnementales et monétaires. Les gains obtenus par l'intégration économique ont mis en lumière des lacunes et des incohérences dans d'autres secteurs, conduisant à une expansion de la portée de l'UE.

Le néofonctionnalisme explique également comment les acteurs non étatiques jouent un rôle crucial dans ce processus. Les institutions supranationales, comme la Commission européenne, agissent en tant qu'entrepreneurs de l'intégration, proposant des initiatives et des politiques qui encouragent la coopération entre les États membres. Les groupes d'intérêt et les associations transnationales, quant à eux, exercent des pressions sur les gouvernements nationaux et les institutions européennes pour favoriser des politiques communes qui servent leurs intérêts. Ainsi, le processus d'intégration européenne est perçu comme étant alimenté par une interaction complexe entre les acteurs étatiques et non étatiques⁸.

La théorie néofonctionnaliste se distingue aussi par son analyse des « *spillbacks* » ou « retours en arrière », qui se produisent lorsque des résistances ou des réactions négatives à l'intégration entraînent un ralentissement ou une régression dans certains domaines⁹. Ces dynamiques peuvent être observées dans le contexte des crises politiques et économiques, où des États membres peuvent chercher à réaffirmer leur souveraineté nationale et limiter l'influence des institutions supranationales. Néanmoins, même dans de tels scénarios, les pressions pour une coordination accrue et la gestion collective des défis communs persistent, illustrant la nature résiliente et adaptative du processus d'intégration européenne.

L'application de la théorie néofonctionnaliste au cadre de l'UE permet d'expliquer plusieurs évolutions clés. Par exemple, l'établissement de l'Union économique et monétaire (UEM) et la création de l'euro sont souvent cités comme des exemples de « *spillover* »

⁷ SAURUGGER Sabine, « Chapitre 2 / Néofonctionnalisme », dans Saurugger Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p.77.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p.82.

économique et monétaire. La mise en place du marché unique a révélé la nécessité d'une coordination monétaire pour assurer la stabilité économique, ce qui a conduit à la création de la Banque centrale européenne (BCE) et à l'introduction de l'euro. De même, les défis liés à la sécurité et à la justice, exacerbés par des crises telles que le terrorisme et la migration, ont entraîné des initiatives pour une coopération plus étroite dans les domaines de la police et de la justice, malgré les résistances politiques.

II. La Commission et le Conseil européen en tant qu'initiateurs de politiques

La Commission européenne est l'organe exécutif de l'UE, responsable de la mise en œuvre des politiques et des décisions prises par l'UE. Ses principales compétences comprennent la proposition de nouvelles législations à adopter par le Parlement européen et le Conseil de l'UE, la gestion et la mise en œuvre du budget de l'UE, la surveillance de l'application du droit de l'UE, et la représentation de l'UE au niveau international. Ainsi, la Commission européenne joue un rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques européennes, assurant une coordination efficace entre les États membres et les institutions. Sous la direction du/de la Président-e et d'un Collège de 27 Commissaires, chaque Commissaire supervise un ou plusieurs départements ou Directions générales (DG) et est soutenu par une équipe consultative de six membres appelée le cabinet. La Direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG Home) ainsi que la Direction générale de la justice et des consommateurs (DG Just) occupent le rôle de moteur des initiatives de lutte contre le terrorisme. La Commission a prouvé son rôle actif en tant qu'entrepreneur politique, notamment dans des domaines tels que la sécurité des transports et la lutte contre le financement du terrorisme, en tirant parti de son autorité exclusive sur le marché commun. Elle a activement proposé des mesures de lutte contre le terrorisme dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures, en utilisant son droit partagé d'initiative législative. Ce fut le cas notamment lorsqu'elle a présenté son programme européen en matière de sécurité en 2015, articulé autour de trois priorités que sont la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la cybercriminalité, définissant ainsi la stratégie européenne pour la période 2015-2020¹⁰.

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions sur le programme européen en matière de sécurité, COM (2015) 185 final du 28 avril 2015.

Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernements des États membres ainsi que du/de la président·e de la Commission européenne et du/de la président·e du Conseil de l'UE. Les principales compétences de cette institution sont la définition des orientations et des priorités politiques de l'UE, la résolution des questions complexes ou sensibles qui ne peuvent être traitées au niveau des ministres, la négociation des accords politiques et institutionnels entre les États membres. Il détermine ainsi les « *orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice*¹¹ ». Cette influence sur les politiques de sécurité a particulièrement pu se constater après les attentats de janvier 2015 à Paris. Les chefs d'États ou de gouvernements se sont réunis de manière informelle afin de définir trois priorités : assurer la sécurité des citoyens, prévenir la radicalisation et protéger les valeurs, et coopérer avec les partenaires à l'échelle internationale¹². Le Conseil européen et sa prédominance sur les questions terroristes permettent de ce fait de donner un cadre de travail à l'ensemble des institutions européennes.

III. Le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, et la Cour de Justice de l'Union européenne, législateurs et régulateurs

Le Conseil de l'UE, également connu sous le nom de Conseil des Ministres ou Conseil, représente les gouvernements des États membres et est l'organe décisionnel principal de l'UE. Il est co-législateur avec le Parlement européen et partage avec celui-ci sa compétence de décision, comme pour la coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres, et la signature des accords internationaux au nom de l'UE. Il utilise ses compétences notamment via des actes réglementaires dans le but de créer des agences européennes telles qu'Europol ou Frontex. Après les attentats de janvier 2015, deux Conseils justice et affaires intérieures se sont réunis dans le but de redéfinir les axes dans les questions de sécurité, tel qu'une meilleure exploitation du mécanisme Schengen ou encore l'amélioration des échanges de renseignement et la prévention de la radicalisation. Ainsi, le Conseil de l'UE assure une représentation directe des intérêts des États membres dans le

¹¹ Article 68 du TFUE.

¹² Conseil européen, Communiqué de presse, « Réunion informelle des chefs d'États ou de gouvernement, Bruxelles le 12 février 2015 - Déclaration des membres du Conseil européen », *Consilium.europa.eu*, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/>, consulté le 20 mars 2024.

processus décisionnel européen et garantit une coordination efficace entre les politiques nationales et européennes.

Le Parlement européen, quant à lui, est l'organe législatif, composé de députés élus au suffrage universel direct dans chaque État membre. Le Parlement a pour principales compétences l'adoption de la législation européenne conjointement avec le Conseil de l'UE dans la plupart des domaines, l'approbation du budget et le contrôle démocratique de toutes les institutions de l'UE, y compris la Commission européenne. Grâce aux articles 70 et 71 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, il peut avoir connaissance des travaux d'évaluation des politiques effectués par les États membres, ainsi qu'avoir connaissance des travaux du comité permanent du Conseil. Cela lui permet d'assurer au sein de l'UE le renforcement et la promotion de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. Puisque le Parlement est directement élu par les citoyens, ses intérêts concernent régulièrement la question de la protection des libertés fondamentales, d'où la nécessité pour lui d'avoir un pouvoir de contrôle sur les propositions des autres institutions.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) joue un rôle crucial dans le maintien de l'intégrité et de l'application uniforme du droit de l'UE. En tant qu'organe judiciaire suprême, la CJUE est responsable de l'interprétation des traités et des actes législatifs, assurant ainsi leur application cohérente à travers tous les États membres. La CJUE peut être saisie par des particuliers, des entreprises, des gouvernements nationaux ou des institutions de l'UE. Une de ses fonctions principales est de traiter les recours en manquement, permettant à la Commission européenne de poursuivre les États membres qui ne respectent pas leurs obligations. En outre, la CJUE traite les renvois préjudiciels, où les juridictions nationales demandent des éclaircissements sur l'interprétation ou la validité du droit européen. Cette fonction est essentielle pour garantir que le droit de l'UE soit interprété de manière uniforme et appliqué correctement au niveau national. La CJUE peut également annuler les actes des institutions de l'UE jugés contraires aux traités, renforçant ainsi la primauté et l'efficacité du droit de l'Union.

La compréhension des mécanismes institutionnels et des processus de prise de décision au sein de l'Union européenne offre un éclairage sur les défis structurels et les lacunes qui peuvent compromettre l'efficacité des politiques européennes. Cependant, cette analyse théorique ne suffit pas à saisir pleinement les obstacles rencontrés dans la mise en

œuvre concrète de ces politiques. En effet, un écart semble souvent se former entre la conceptualisation des politiques et leur mise en œuvre concrète, mettant en évidence des difficultés et des obstacles imprévus. Cette transition nous amène ainsi à explorer les dysfonctionnements systémiques dans la traduction effective des politiques publiques annoncées dans la pratique au sein de l'UE.

Partie 2 : Les défis de la mise en œuvre des politiques publiques européennes : tensions et compromis dans l'UE

La réalisation des objectifs des politiques publiques de l'Union européenne repose non seulement sur leur conception théorique, mais aussi sur leur mise en œuvre effective. Or celle-ci a souvent été entravée par une série de défis complexes, illustrant les tensions et les compromis inhérents à la gouvernance multi-niveaux de l'UE. Cette partie explore ces dysfonctionnements en se concentrant sur trois aspects cruciaux : la complexité bureaucratique et les problèmes administratifs, le manque de coordination et de coopération entre les États membres, et l'impact de l'opinion publique sur la mise en œuvre des politiques.

I. Complexité bureaucratique et problèmes administratifs

L'Union européenne est composée de plusieurs institutions interconnectées, chacune ayant des rôles et des responsabilités spécifiques. La Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Cour de justice de l'UE, entre autres, doivent coopérer pour formuler, adopter et mettre en œuvre les politiques. Les décisions doivent passer par plusieurs étapes, incluant des consultations avec des parties prenantes, des négociations entre institutions et des processus d'approbation complexes. Cette fragmentation peut retarder la mise en œuvre des politiques et rendre difficile la réponse rapide à des enjeux urgents.

La Politique agricole commune (PAC) illustre bien la complexité bureaucratique. La PAC nécessite une coordination étroite entre la Commission européenne, les États membres et les divers acteurs du secteur agricole. Sa mise en œuvre implique une série de règlements,

de subventions et de contrôles qui doivent être adaptés aux contextes nationaux tout en respectant les directives européennes. Les agriculteurs et les administrations nationales doivent naviguer dans un dédale de procédures bureaucratiques pour accéder aux fonds européens, ce qui peut ralentir le déploiement des aides et compliquer la réalisation des objectifs de la PAC. De plus, les subventions continuent de favoriser les grandes exploitations agricoles puisqu'elles sont calculées selon la taille des exploitations, malgré les appels croissants à soutenir l'agriculture durable et les petites exploitations. Les petits agriculteurs perçoivent ainsi moins de financements que leurs concurrents, les empêchant d'investir pour respecter les normes environnementales, alors même que certaines subventions en dépendent¹³.

Prenons l'exemple du programme Horizon 2020, le principal programme de recherche et d'innovation de l'UE. Bien que ce programme ait pour objectif de stimuler l'innovation et la compétitivité européenne, sa mise en œuvre a été entravée par des procédures administratives lourdes. Les chercheurs et les institutions devaient remplir des formulaires complexes, se conformer à des critères stricts tels que faire partie d'une équipe de trois partenaires au minimum, voir leur dossier étudié par un panel d'experts vérifiant les différents critères, puis attendre entre cinq à six mois pour l'approbation des financements¹⁴. Cette bureaucratie peut décourager la participation et limiter l'impact du programme sur la recherche et l'innovation en Europe.

D'après Virginie Guiraudon, les États membres ont commencé à coopérer sur les questions d'asile et de migration au niveau européen après avoir rencontré des obstacles nationaux lorsqu'ils tentaient de renforcer les contrôles migratoires au début des années 1980. Elle qualifie ce processus de « *venue shopping* », observable lorsque les décideurs politiques sont confrontés à des difficultés au sein de leur cadre politique habituel et s'orientent vers de nouveaux lieux plus favorables à leurs objectifs. Les décisions concernant l'entrée et le séjour des étrangers et des réfugiés ont traditionnellement été prises au niveau national, leur donnant ainsi une nature horizontale. Néanmoins, l'UE s'étant dotée de nouvelles compétences, il faut y ajouter une dimension verticale, étant donné que les acteurs

¹³ SERRADEIL Robin, « DECRYPTAGE. Colère des agriculteurs : qui touchent les 53,7 milliards d'euros de la PAC ? », *La dépêche*, 27 janvier 2024, <https://www.ladepeche.fr/2024/01/27/decryptage-colere-des-agriculteurs-qui-touchent-les-537-milliards-deuros-de-la-pac-11721931.php>, consulté le 25 février 2024.

¹⁴ Horizon 2020, « How to get funding ? », *Ec.europa.eu*, <https://wayback.archive-it.org/12090/20220124080633/https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/node/115>, consulté le 4 mai 2024.

majeurs de l'élaboration des politiques d'asiles et d'immigration se situent à Bruxelles ainsi que dans les ministères nationaux, conférant alors à cette coopération transnationale les caractéristiques d'un régime de gouvernance multi-niveaux¹⁵. Cependant, si la volonté première des États membres était de rendre plus restrictives les mesures d'asile et de migration via la voie supranationale, écartant ainsi les obstacles nationaux tels que les groupes pro-migrants, il s'est avéré que l'UE a rendu les normes d'asiles plus libérales. Elle a de ce fait accordé des droits aux réfugiés et demandeurs d'asiles, qui sont obligés de respecter les 27¹⁶.

La coordination entre les différentes institutions de l'UE est cruciale pour la mise en œuvre des politiques publiques. Cependant, la complexité bureaucratique et les mandats souvent chevauchants des institutions peuvent créer des silos administratifs et des problèmes de communication. Ces défis de coordination peuvent conduire à des inefficacités et à des retards dans la mise en œuvre des politiques.

On peut constater ce phénomène dans la politique énergétique de l'UE. La transition vers une énergie propre nécessite une collaboration étroite entre la Commission européenne, les agences nationales de régulation de l'énergie et les opérateurs du marché de l'énergie. Or la réalité est tout autre. Les projets transfrontaliers, tels que les interconnexions électriques, nécessitent une harmonisation des réglementations et des processus administratifs, ce qui peut être difficile à réaliser dans le cadre actuel.

Pour surmonter la complexité bureaucratique et les problèmes administratifs, l'UE et ses États membres doivent innover et adopter des approches administratives plus flexibles. Simplifier les procédures et améliorer la coordination interinstitutionnelle sont des étapes cruciales pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques.

Un exemple positif d'innovation administrative est la mise en place de guichets uniques pour les petites et moyennes entreprises (PME). Ces guichets uniques permettent aux PME de traiter leurs formalités administratives en un seul endroit. En facilitant l'accès

¹⁵ GUIRAUDON Virginie, « European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as a Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°2, 2000, p.252..

¹⁶ KAUNERT Christian, LEONARD Sarah, « The development of the EU asylum policy: venue- shopping in perspective », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n°9, 2012, p.1403.

aux informations et aux services, ces guichets uniques peuvent améliorer la mise en œuvre des politiques de soutien aux entreprises et stimuler l'entrepreneuriat.

II. Manque de coordination et de coopération entre les États membres

Le décalage entre la théorie des politiques publiques de l'UE et leur mise en œuvre effective est particulièrement évident dans le manque de coordination et de coopération entre les États membres. Bien que les politiques européennes soient conçues pour promouvoir une approche intégrée et harmonisée, leur application révèle souvent des disparités marquées, influencées par les priorités nationales et les contextes locaux. Cette divergence est manifeste dans divers domaines, notamment la politique migratoire, la gestion des crises sanitaires et les initiatives environnementales.

La crise migratoire de 2015 a mis en lumière les lacunes de la coopération entre les États membres de l'UE. Théoriquement, l'UE avait établi des mécanismes de relocalisation visant à répartir équitablement les réfugiés et les demandeurs d'asile entre les pays membres. Le règlement Dublin III, par exemple, stipule que les demandes d'asile doivent être traitées dans le premier pays de l'UE où les migrants arrivent¹⁷. Cependant, en pratique, la mise en œuvre de ces mécanismes a été inégale et inefficace. De nombreux pays, notamment en Europe de l'Est, ont résisté à l'accueil de réfugiés, arguant des pressions sur leurs systèmes sociaux et de sécurité. Cela a entraîné une surcharge disproportionnée pour les pays en première ligne comme la Grèce et l'Italie, et a mis à nu les tensions internes au sein de l'UE.

L'absence de solidarité et de partage équitable des responsabilités a révélé les limites de l'intégration européenne en matière de migration. Malgré des tentatives de la Commission européenne pour imposer des quotas de répartition, la réalité a souvent été marquée par des réticences nationales et des actions unilatérales. Dans l'ensemble, des États membres se situent bien en dessous des attentes de la Commission. Seuls la Finlande, la Lettonie, le Luxembourg et l'Irlande ont réalisé plus de 50 % des objectifs, sans pour autant les atteindre entièrement. La Pologne, l'Autriche, la Suède, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque

¹⁷ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 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 (refonte), JO L 180 du 29 juin 2013, pp. 31–59.

et la Hongrie sont particulièrement éloignés de leurs cibles, avec moins de 10 % des objectifs réalisés. Notamment, la Hongrie et la Pologne n'ont pas relocalisé un seul demandeur d'asile depuis 2015, tandis que la République tchèque n'en a accueilli que 12 sur un objectif total de 2691¹⁸. Cette situation illustre comment les divergences nationales peuvent entraver les politiques communes, malgré un cadre théorique bien défini.

La pandémie de COVID-19 a également mis en lumière les failles de la coopération entre les États membres en matière de santé publique. Bien que la santé soit principalement une compétence nationale, l'UE dispose de mécanismes pour coordonner les réponses aux crises sanitaires, tels que le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et le Programme de résilience de l'UE. Cependant, au début de la pandémie, la réponse des États membres a été largement fragmentée.

Chaque pays a adopté des mesures de confinement, de fermeture des frontières et de gestion des équipements médicaux de manière indépendante, souvent sans coordination avec les autres États membres. Par exemple, l'Italie et l'Espagne ont mis en place des mesures de confinement strictes, tandis que la Suède n'a pas imposé de restrictions de déplacement ni d'obligation du port du masque, illustrant ainsi l'absence de stratégie commune. Cette approche désordonnée a conduit à des pénuries de matériel médical, des fermetures de frontières non coordonnées, une confusion généralisée, mais surtout à une propagation plus rapide du virus¹⁹. Par exemple, en mars 2020, l'Italie a demandé de l'aide à ses partenaires européens pour fournir des équipements de protection individuelle (EPI), mais n'a initialement reçu qu'une aide limitée, exacerbant la crise sanitaire dans le pays.

Cette situation a mis en évidence la nécessité d'une approche plus cohérente et centralisée pour la gestion des crises sanitaires à l'échelle européenne. Bien que des efforts aient été faits par la suite pour renforcer la coopération, notamment avec l'achat commun de vaccins et la création de la *Health Emergency Preparedness and Response Authority*

¹⁸ « Relocalisation des demandeurs d'asile : des objectifs non tenus », *Toute l'Europe*, 7 septembre 2017, <https://www.touteleurope.eu/societe/relocalisation-des-demandeurs-d-asile-des-objectifs-non-tenus/#:~:text=A%20l'origine%2C%20l',%C3%AAtre%20attribu%C3%A9e%20par%20la%20suite>, consulté le 16 mai 2024.

¹⁹ BURGHER Louise, « Le comparatif des restrictions sanitaires en Europe », *Fondation IFRAP*, 25 novembre 2020, <https://www.ifrap.org/europe-et-international/le-comparatif-des-restrictions-sanitaires-en-europe>, consulté le 16 mai 2024.

(HERA), les premiers mois de la pandémie ont révélé des lacunes importantes dans la coordination.

La politique environnementale de l'UE est un autre domaine où le manque de coordination et de coopération entre les États membres se manifeste. L'accord de Paris sur le climat, signé en 2015, a fixé des objectifs ambitieux pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cependant, les différences économiques et sociales entre les États membres exacerbent les disparités de mise en œuvre de ces objectifs. Les pays ayant des ressources limitées et des priorités économiques urgentes peuvent hésiter à adopter des politiques environnementales coûteuses, même si elles sont cruciales pour atteindre les objectifs globaux de l'UE. Certains pays, comme la France et l'Allemagne, ont investi massivement dans les énergies renouvelables, tandis que d'autres, comme la Pologne, continuent de dépendre fortement du charbon. Varsovie a contesté devant la CJUE les mesures des législations sur le climat, arguant qu'elles n'ont pas été adoptées à l'unanimité au Conseil et ne tiennent pas compte de la crise énergétique engendrée par le conflit entre la Russie et l'Ukraine²⁰. On peut voir cet exemple comme une forme de résistance aux règles de *soft-law*, qui « *fixent des objectifs et prévoient des mécanismes permettant d'encadrer leur réalisation* »²¹. En effet, la Pologne remet en question la légitimité des objectifs environnementaux, en ayant recours aux instruments juridiques à sa disposition.

III. Impact de l'opinion publique

L'opinion publique joue un rôle crucial dans la mise en œuvre des politiques publiques au sein de l'Union européenne, influençant souvent les décisions politiques de manière significative. Cette influence peut parfois entraîner des dysfonctionnements, notamment lorsque les politiques sont façonnées plus par des considérations électorales que par des analyses de fond ou des besoins réels. Par exemple, la manière dont les médias ont couvert la crise migratoire de 2015 a fortement impacté l'opinion publique et, par conséquent, les réponses politiques des États membres.

²⁰ TAYLOR Kira, « La Pologne porte plainte contre les politiques climatiques européennes », *Euractiv*, 29 août 2023, <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/la-pologne-porte-plainte-contre-les-politiques-climatiques-europeennes/>, consulté le 16 mai 2024.

²¹ SAURUGGER Sabine, TERPAN Fabien, « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, n°80, Hiver 2012-2013, p.13.

En Allemagne, les médias ont souvent adopté une approche humanitaire, soulignant la nécessité de soutenir les réfugiés. Cette couverture médiatique a contribué à un soutien initialement élevé de la population allemande pour l'accueil des migrants. En revanche, dans d'autres pays comme la Hongrie, les médias ont souvent adopté un ton alarmiste, mettant en avant les risques perçus pour la sécurité et la culture nationales. Cette couverture a alimenté la méfiance et l'opposition à l'accueil des migrants, influençant les décisions politiques du gouvernement hongrois.

Ces différences de perception et de couverture médiatique ont exacerbé les divisions au sein de l'UE, rendant la mise en œuvre d'une politique migratoire commune encore plus difficile. Les gouvernements nationaux, sensibles à l'opinion publique, ont souvent adopté des mesures qui reflétaient les sentiments dominants de leur électorat, même si ces mesures allaient à l'encontre des objectifs communs de l'UE.

L'opinion publique joue également un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques environnementales de l'UE. Les préoccupations croissantes concernant le changement climatique et la dégradation de l'environnement ont conduit à une demande accrue de politiques environnementales ambitieuses. Cependant, l'acceptation et le soutien de ces politiques varient considérablement d'un État membre à l'autre, influençant leur mise en œuvre effective.

Dans des pays comme la Suède et l'Allemagne, où la sensibilisation environnementale est élevée, les politiques environnementales ambitieuses bénéficient d'un large soutien public. Par exemple, l'Allemagne a mis en place des politiques de transition énergétique ambitieuses, connues sous le nom d'*Energiewende*, visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à augmenter la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique. Ce soutien public a facilité la mise en œuvre de mesures telles que la fermeture des centrales nucléaires et l'investissement dans les énergies renouvelables.

En revanche, dans d'autres États membres, où les préoccupations économiques immédiates dominent souvent les considérations environnementales, les politiques climatiques ambitieuses peuvent rencontrer une opposition significative. Par exemple, en France, la tentative d'introduire une taxe carbone en 2018 a déclenché le mouvement des Gilets jaunes, une série de manifestations et de protestations contre la hausse des taxes sur

les carburants. Cette opposition a forcé le gouvernement français à suspendre la taxe, illustrant comment la résistance publique peut entraver la mise en œuvre des politiques environnementales²².

La réponse des États membres de l'UE à la pandémie de COVID-19 a également été fortement influencée par l'opinion publique. Les mesures de confinement, les campagnes de vaccination et les restrictions de voyage ont toutes été façonnées par les perceptions et les attitudes des citoyens. Il existe une contestation de la légitimité de l'UE chez nombre de citoyens, qui remettent en cause son fonctionnement, ses institutions, ses acteurs, menant bien des fois au rejet de son identité et de ses politiques²³. L'émergence des théories du complot, les accusations d'influence de « *Big Pharma* » dans les institutions européennes, et l'inquiétude face à une menace nouvelle ont renforcé la défiance des citoyens envers l'UE. La mise en œuvre de ces politiques a varié en fonction du degré de confiance du public dans les autorités sanitaires et gouvernementales.

En Espagne, par exemple, le gouvernement a imposé des mesures de confinement strictes en réponse à la première vague de la pandémie. Cependant, la mise en œuvre de ces mesures a été compliquée par des niveaux élevés de méfiance publique et des mouvements de protestation contre les restrictions perçues comme excessives. Cette opposition a conduit à des défis significatifs pour le gouvernement dans l'application des mesures de santé publique²⁴.

De même, les campagnes de vaccination ont été influencées par l'opinion publique. Dans certains pays, comme la France et l'Italie, des mouvements anti-vaccins ont entravé les efforts de vaccination, retardant l'atteinte des taux de couverture nécessaires pour contrôler la pandémie. En revanche, dans des pays comme le Danemark et le Portugal, où la confiance publique dans les vaccins était plus élevée, les campagnes de vaccination ont été plus efficaces et ont rencontré moins de résistance.

²² « Le gouvernement abandonne la taxe carbone », *Franceinfo*, 5 décembre 2018, https://www.francetvinfo.fr/economie/transports/gilets-jaunes/le-gouvernement-abandonne-la-taxe-carbone_3086335.html, consulté le 16 mai 2024.

²³ COSTA Olivier, BRACK Nathalie, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, 3^{ème} édition, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017, p.417.

²⁴ KOURLIANDSKY Jean-Jacques, « L'Espagne face au coronavirus : comment expliquer la prégnance de l'épidémie ? », *Fondation Jean-Jaurès*, 23 septembre 2020, <https://www.jean-jaures.org/publication/lespagne-face-au-coronavirus-comment-expliquer-la-pregnance-de-lepidemie/>, consulté le 16 mai 2024.

L'opinion publique influence également les politiques de l'UE en matière de numérique et de protection des données. L'adoption du Règlement général sur la protection des données (RGPD) en 2018 a été en partie motivée par les préoccupations croissantes des citoyens européens concernant la protection de leur vie privée. Bien que largement saluée comme une avancée majeure, sa mise en œuvre a posé de nombreux défis administratifs et techniques pour les entreprises, en particulier les PME. La nécessité de se conformer aux nouvelles règles a entraîné des coûts supplémentaires et des complications administratives, illustrant les tensions entre les exigences légales et les capacités des acteurs économiques.

À la lumière des analyses théoriques et des observations empiriques développées dans le premier chapitre, il apparaît que les institutions de l'Union européenne, bien que structurées pour favoriser une gouvernance efficace et démocratique, sont confrontées à des défis significatifs qui entravent la mise en œuvre harmonieuse des politiques publiques. Ces dysfonctionnements institutionnels et administratifs créent un décalage entre les objectifs politiques annoncés et leur application pratique sur le terrain. Dans ce contexte, la question de la sécurité intérieure et, plus spécifiquement, la lutte contre le terrorisme, offre un terrain d'étude particulièrement pertinent pour illustrer ces difficultés systémiques.

CHAPITRE II : APPROCHES ET LIMITES DE LA LUTTE ANTITERRORISTE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

Ce second chapitre se concentre sur les dispositifs de lutte antiterroriste au sein de l'UE, en examinant comment les politiques publiques élaborées au niveau supranational sont mises en œuvre sur le terrain. Malgré une prise de conscience accrue et des efforts soutenus pour coordonner les actions des États membres, de nombreux dysfonctionnements persistent. Ce chapitre analysera ces dispositifs en se basant sur les concepts explorés dans le premier chapitre, notamment les mécanismes institutionnels et les processus de prise de décision. En comparant les objectifs initiaux des politiques antiterroristes de l'UE avec leurs résultats pratiques, nous mettrons en évidence les défis structurels et les lacunes qui entravent leur efficacité. En particulier, nous chercherons à démontrer que les problèmes systémiques identifiés dans d'autres secteurs de politiques publiques de l'UE se retrouvent également dans la lutte contre le terrorisme, soulignant ainsi l'importance de repenser les approches actuelles pour une meilleure protection et sécurité des citoyens européens.

Partie 1 : cadre stratégique et institutionnel de la lutte antiterroriste

La lutte contre le terrorisme constitue une priorité cruciale pour l'UE, qui a développé un cadre législatif et stratégique complet pour aborder cette menace complexe. Les fondements juridiques de ces efforts se trouvent notamment dans l'article 73 du TFUE qui dispose qu'« *il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale* ». De même, les questions relatives à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) relèvent de la compétence partagée entre l'UE et les États membres²⁵. Ces articles témoignent de la volonté de l'UE d'établir un cadre permettant l'élaboration de politiques

²⁵ Article 4 du TFUE.

publiques de sécurité, motivée par la dimension européenne du terrorisme, que l'on a pu constater lors des attentats de Paris en 2015 lorsque les attaquants ont franchi plusieurs frontières européennes avant d'atteindre la capitale²⁶. Cet aspect du problème a incité les États à se concentrer sur plusieurs axes stratégiques, que sont la prévention de la radicalisation, la protection des infrastructures critiques, la poursuite des auteurs d'actes terroristes et la réponse rapide aux incidents terroristes. Cette mise à l'agenda européen du problème terroriste s'explique également par une demande venant des citoyens européens eux-mêmes. En effet, alors que 58% d'entre eux considéraient le terrorisme comme un défi très important pour la sécurité intérieure de l'UE²⁷, ils étaient 76% en 2017²⁸. À travers des initiatives législatives cohérentes, l'UE vise à harmoniser les efforts de ses États membres et à renforcer la coopération transfrontalière, afin de créer une réponse unifiée et efficace face au terrorisme.

I. Politiques et cadres législatifs européens en matière de lutte contre le terrorisme

L'un des piliers fondamentaux de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE est la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent. En 2017, la Directive 2017/541 sur la lutte contre le terrorisme a été adoptée, étendant la définition des infractions terroristes pour inclure des actes tels que le financement du terrorisme, le déplacement à l'étranger à des fins terroristes, le recrutement, et la formation pour des activités terroristes²⁹. Cette directive impose également aux États membres de pénaliser le fait de se rendre dans un pays étranger dans le but de commettre des actes terroristes, une mesure essentielle pour lutter contre les combattants terroristes étrangers. En outre, la directive intègre des mesures visant à renforcer la protection des victimes du terrorisme et à leur fournir un soutien adéquat. Pour compléter ces efforts législatifs, l'UE a lancé plusieurs initiatives visant à prévenir la radicalisation à la source. Le *Radical Awareness Network* (RAN), créé en 2011, est un exemple de ce type d'initiative. Le RAN réunit des praticiens de terrain, tels que des enseignants, des travailleurs sociaux, des responsables religieux et des forces de l'ordre, pour

²⁶ Rapport Fenech-Pietrasanta, 2016.

²⁷ « Special Eurobarometer 464b on European's attitudes towards security », *Eurobarometer*, décembre 2017, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1569>, consulté le 1^{er} mai 2024.

²⁸ Voir annexe 1

²⁹ 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 2002/457/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, JO L 88 du 31 mars 2017, pp. 6-21.

partager les meilleures pratiques et développer des outils de prévention. En 2014, le Centre d'excellence RAN a été créé pour soutenir les efforts des États membres dans la lutte contre la radicalisation en fournissant une plateforme de coopération et d'échange.

La protection des infrastructures critiques constitue un autre domaine clé de la législation antiterroriste de l'UE. La Directive 2008/114/CE sur l'identification et la désignation des infrastructures critiques européennes et l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection oblige les États membres à identifier les infrastructures essentielles dans les secteurs de l'énergie et des transports et à mettre en place des mesures pour les protéger contre les menaces terroristes³⁰. En complément, le Règlement 2021/1149 établissant le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) fournit un soutien financier pour des projets visant à renforcer la résilience de ces infrastructures et à améliorer la capacité des États membres à prévenir et à répondre aux attaques terroristes³¹.

Néanmoins la protection des infrastructures critiques ne se limite pas à des mesures physiques. La cybersécurité est également une priorité majeure. La Directive 2016/1148 du Parlement et du Conseil vise à accroître le niveau de sécurité des réseaux et des systèmes d'information à travers l'UE. Cette directive impose aux opérateurs de services essentiels et aux fournisseurs de services numériques de prendre des mesures de sécurité appropriées et de notifier les incidents de sécurité significatifs aux autorités nationales compétentes³².

La législation de l'UE en matière de poursuite des terroristes s'efforce d'harmoniser les cadres juridiques nationaux et de faciliter la coopération judiciaire. La décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme³³, bien que remplacée par la directive de 2017, a été une étape importante dans l'établissement d'une définition commune des actes

³⁰ Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 345 du 23 décembre 2008, pp.75-82.

³¹ Règlement 2021/1149 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds pour la sécurité intérieure, JO L 251 du 15 juillet 2021, pp. 94-131.

³² Directive 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union, JO L 194 du 19 juillet 2016, pp.1-30.

³³ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JO L 164 du 22 juin 2002, pp. 3-7.

terroristes et des sanctions correspondantes. Marie-Aude Beernaert³⁴ justifie sa création par l'impact qu'ont eu les attentats du 11 septembre 2001 sur le grand public, permettant ainsi son adoption en un laps de temps très court. Cette définition commune a marqué un progrès significatif, car avant cette date, seuls cinq pays membres (la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie) disposaient de lois spécifiques concernant le terrorisme³⁵.

La Directive 2018/1673 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal renforce également les capacités des États membres à poursuivre les activités de financement du terrorisme³⁶, en criminalisant le blanchiment de capitaux et en facilitant la confiscation des biens utilisés pour financer le terrorisme. En outre, la coopération judiciaire est facilitée par le mandat d'arrêt européen, institué par la décision-cadre 2002/584/JAI³⁷. Ce mandat permet l'extradition rapide et simplifiée des suspects entre les États membres, supprimant les formalités d'extradition traditionnelles et renforçant ainsi la capacité des autorités judiciaires à agir rapidement contre les suspects de terrorisme. Séverine Wernert³⁸ démontre son efficacité avec l'exemple de Salah Abdeslam³⁹, qui fut remis à la France par la Belgique en moins de deux mois, tandis que le Royaume-Uni avait mis plus d'une décennie pour extraditer Rachid Ramda⁴⁰. Le mandat d'arrêt européen a été utilisé avec succès dans de nombreuses affaires de terrorisme, démontrant son efficacité en tant qu'outil de coopération judiciaire.

Les États membres sont également tenus de collaborer en matière de renseignement financier pour traquer et geler les actifs des terroristes. Le Règlement 2015/847 relatif aux informations accompagnant les transferts de fonds⁴¹ et la Directive 2015/849 sur la

³⁴ BEERNAERT Marie-Aude, « La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme », *Revue internationale de droit pénal*, vol.77, 2006, p.1.

³⁵ DELIVET Philippe, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Fondation Robert Schuman - Question d'Europe*, no°386, 2016, p.2.

³⁶ Directive 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal, JO L 284 du 12 novembre 2018, pp. 22-30.

³⁷ Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres - Déclarations de certains États membres sur l'adoption de la décision-cadre, JO L 190 du 18 juillet 2002, pp.1-20.

³⁸ WERNERT Séverine, art. cit., 2018, p.138.

³⁹ Un des auteurs des attentats du 13 novembre 2015.

⁴⁰ Un des auteurs de l'attentat du RER Saint-Michel le 25 juillet 1995.

⁴¹ Règlement 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 141 du 5 juin 2015, pp. 1-18.

prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme⁴² imposent des obligations strictes en matière de transparence financière et de vigilance à l'égard des clients. Ces instruments juridiques permettent aux autorités de suivre les flux financiers suspects et de prendre des mesures pour empêcher le financement du terrorisme.

La Directive 2016/681 sur l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention, la détection, l'enquête et la poursuite des infractions terroristes et des infractions pénales graves⁴³ est un autre outil crucial. Le *Passenger Name Record* est un système qui collecte et stocke les données des passagers aériens afin de renforcer la sécurité et faciliter la lutte contre le terrorisme et les crimes graves. Le PNR contient des informations fournies par les passagers lors de la réservation de leur vol, telles que les noms, les adresses, les numéros de téléphone, les détails du voyage (itinéraires, dates de vol, numéros de siège), ainsi que des informations sur les bagages et les moyens de paiement utilisés. Les compagnies aériennes sont tenues de transmettre ces données aux autorités compétentes avant le départ des vols, généralement à destination ou en provenance de l'Union européenne. Les données PNR sont ensuite analysées pour identifier des comportements suspects ou des profils de risque, aidant les autorités à prévenir et à détecter les menaces potentielles. Par exemple, les schémas de voyage inhabituels, les réservations de dernière minute ou les paiements en espèces peuvent déclencher des enquêtes supplémentaires. Le PNR est un outil précieux pour les enquêtes policières et les efforts de renseignement. Il permet de retracer les mouvements des individus suspects, de reconstituer leurs réseaux de contacts, et de prévoir leurs déplacements futurs. Cela s'avère particulièrement utile dans les enquêtes antiterroristes et pour la lutte contre les réseaux criminels transnationaux.

La coopération internationale est un volet essentiel des efforts législatifs de l'UE, en particulier via la Décision 2007/533/JAI relative à l'établissement, au fonctionnement et à

⁴² Directive 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 141 du 5 juin 2015, pp. 73-117.

⁴³ Directive 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers 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, JO L 119 du 4 mai 2016, pp. 132-149.

l'utilisation du Système d'Information Schengen de deuxième génération (SIS II)⁴⁴. Le SIS II est une base de données européenne de grande envergure, conçue pour améliorer la sécurité et faciliter la coopération policière et judiciaire au sein de l'espace Schengen. L'une de ses caractéristiques clés est l'intégration de données biométriques, telles que les empreintes digitales et les photographies, ce qui renforce la précision de l'identification des individus recherchés. Cette fonctionnalité est particulièrement utile pour lutter contre l'usurpation d'identité et la fraude documentaire. Par ailleurs, le SIS II permet l'émission de mandats d'arrêt européens et facilite la coopération transfrontalière en matière de lutte contre la criminalité et le terrorisme. Il est également interconnecté à travers une infrastructure centralisée, permettant une consultation en temps réel des données par les autorités nationales, telles que les forces de l'ordre, les services d'immigration et les garde-frontières. Chaque État membre dispose d'un Bureau Central National (BCN) qui est responsable de la gestion des alertes et de la coordination avec le système central. En cas d'alerte, les autorités locales peuvent agir rapidement pour arrêter un suspect, retrouver une personne disparue, ou vérifier l'authenticité d'un document de voyage.

Enfin, le Règlement n° 767/2008 concernant le Système d'Information sur les Visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour⁴⁵, instaure une base de données centrale spécifiquement dédiée à la gestion des visas de court séjour pour l'espace Schengen. Mis en place pour améliorer la sécurité des frontières et simplifier le processus de délivrance des visas, le VIS stocke des informations sur les demandes de visa, y compris des données biométriques. Les consulats et ambassades des États membres collectent ces données lors de la demande de visa et les transmettent au système central du VIS. Elles sont cruciales pour prévenir les fraudes et garantir que les visas ne sont délivrés qu'aux personnes autorisées. Les garde-frontières et les autorités d'immigration peuvent consulter le VIS pour vérifier l'authenticité des visas et l'identité des voyageurs aux points de passage frontaliers, améliorant ainsi la sécurité des frontières.

⁴⁴ Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO L 205 du 7 août 2007, pp. 63-84.

⁴⁵ Règlement n°767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JO L 218 du 13 août 2008, pp. 60-81.

Le VIS permet également le partage d'informations sur les refus de visa, les extensions, et les annulations, aidant les autorités à prendre des décisions éclairées sur les demandes de visa ultérieures. De plus, en accédant à l'historique des demandes de visa, les autorités peuvent identifier les comportements suspects ou frauduleux, ce qui contribue à renforcer la sécurité globale de l'espace Schengen. La protection des données est une priorité dans le VIS, avec des règles strictes pour assurer la confidentialité et la sécurité des informations stockées.

II. Rôle et fonctionnement des agences spécialisées dans la lutte contre le terrorisme

La lutte contre le terrorisme au sein de l'UE repose également sur la coopération étroite entre des agences et bases de données spécialisées. La multiplication de ces organismes témoigne de la préférence des États pour une coordination horizontale et intergouvernementale⁴⁶.

Europol, officiellement l'Office européen de police, a été créé en 1995 pour renforcer la coopération entre les forces de police des États membres de l'UE. L'agence opère sous le cadre législatif défini par le Règlement 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016⁴⁷. Le rôle principal d'Europol dans la lutte contre le terrorisme est la fourniture d'analyses stratégiques et opérationnelles, la facilitation de l'échange de données et la coordination des opérations multinationales pour aider les États membres à prévenir, enquêter et poursuivre les actes terroristes.

Après les attentats de Paris en 2015, Europol a centralisé des milliers de rapports pour aider à identifier les réseaux terroristes impliqués. L'agence utilise des outils avancés de traitement de l'information pour analyser ces données rapidement et efficacement. Le Centre européen de lutte contre le terrorisme (ECTC), une unité d'Europol, se concentre spécifiquement sur l'analyse des informations relatives au terrorisme. L'ECTC fournit des

⁴⁶ LAVENEX Sandra, « Justice and Home Affairs: Exposing the Limits of Political Integration », dans Wallace Hellen, Pollack Mark A., Roederer-Rynning Christilla, Young Alasdair R. (eds), *Policy-Making in the European Union*, eight edition, New York, Oxford University Press, 2020, p. 352.

⁴⁷ Règlement 2016/794/JAI 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, JO L 135/53 du 24 mai 2016, pp.53-114.

renseignements exploitables aux États membres, facilitant la prévention et la détection des menaces terroristes. L'agence organise régulièrement des opérations conjointes entre les forces de police nationales. Une opération en commun avec Eurojust a eu lieu en novembre 2023, dans neuf pays européens, menant à l'arrestation de membres d'un groupe d'ultradroite appelant à commettre des actes terroristes et soupçonnés d'en préparer⁴⁸.

Frontex, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, contribue également à la lutte contre le terrorisme en renforçant la sécurité aux frontières extérieures de l'UE. Bien que son rôle principal soit la gestion des frontières, Frontex joue un rôle crucial dans la prévention des infiltrations terroristes par des mesures de contrôle renforcées et des opérations de surveillance. Frontex opère sous le Règlement 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019⁴⁹. Ce règlement renforce le mandat de Frontex, lui permettant de déployer des équipes de garde-frontières et de garde-côtes européens, et de fournir une assistance technique et opérationnelle aux États membres. Ce renforcement législatif a été couplé à une augmentation du budget annuel, atteignant 845 millions € en 2023. On constate ainsi la volonté de l'UE de faire face à la vague migratoire et d'enrayer l'immigration clandestine tout en protégeant ses frontières⁵⁰. Frontex et Europol collaborent étroitement en partageant leurs informations afin de mieux détecter les individus suspects. Ainsi, Frontex reçoit par Europol les profils de combattants terroristes étrangers afin qu'ils soient détectés et signalés lors du franchissement des frontières⁵¹.

Eurojust, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale, joue un rôle complémentaire en facilitant la coopération entre les autorités judiciaires des États membres. Bien que son implication soit moins directe que celle d'Europol et Frontex, Eurojust est essentiel pour garantir que les poursuites contre les terroristes soient menées de manière efficace et coordonnée. Eurojust a été créé en 2002 puis son mandat a

⁴⁸ STROOBANTS Jean-Pierre, « Opération policière européenne contre un groupe d'ultradroite soupçonné de préparer des attentats », *Le Monde*, 11 novembre 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/11/11/operation-policiere-europeenne-contre-un-groupe-d-ultradroite-soupconne-de-preparer-des-attentats_6199534_3210.html, consulté le 25 avril 2024.

⁴⁹ Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, JO L 295 du 14 novembre 2019, pp.1-31.

⁵⁰ LAVENEX Sandra, chap. cit., 2020, p.354.

⁵¹ Joint Europol-Frontex Action Plan, 7 juin 2019, pp.1-13.

été renforcé par le Règlement 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018⁵². Ce règlement vise à améliorer la coordination et la coopération entre les autorités judiciaires des États membres dans les enquêtes et les poursuites. Eurojust facilite les enquêtes transfrontalières complexes en organisant des équipes communes d'enquête (ECE), où les procureurs et les enquêteurs des différents États membres travaillent ensemble sur des cas spécifiques. Par exemple, Eurojust a été impliqué dans l'enquête sur les attentats de Bruxelles en 2016, facilitant la coopération entre les autorités belges, françaises et néerlandaises⁵³.

Europol, Frontex et Eurojust partagent régulièrement des informations pour améliorer la détection et la prévention des actes terroristes. Par exemple, les données de surveillance recueillies par Frontex sont analysées par Europol pour identifier des menaces potentielles, tandis qu'Eurojust coordonne les poursuites judiciaires. Ensemble, ces agences forment une structure intégrée et coordonnée qui permet de répondre de manière efficace et proactive aux menaces terroristes. Le cadre législatif solide qui régit ces agences, associé à une coopération étroite et continue, est essentiel pour garantir la sécurité des citoyens européens tout en respectant les droits fondamentaux.

Partie 2 : Les obstacles spécifiques à la mise en œuvre des politiques antiterroristes européennes

Depuis 2015, les attaques terroristes ne sont pas les seules raisons du renforcement des politiques européennes de sécurité. En raison de la crise migratoire à laquelle fait face l'UE depuis le printemps 2015, les États membres ont choisi de mettre l'accent sur l'aspect « sécurité » plutôt que « liberté » et « justice » de l'ELSJ. La question de la sécurité nationale restant une compétence exclusive à chaque État membre⁵⁴, on constate une mise en avant de la souveraineté nationale, restreignant la portée des politiques supranationales⁵⁵.

⁵² Règlement (UE) 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, JO L 295 du 21 novembre 2018, pp.138-183.

⁵³ European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, « Brussels terrorism attacks of 22 March 2016 », *Eurojust.europa.eu*, 19 juin 2018, <https://www.eurojust.europa.eu/publication/brussels-terrorist-attacks-22-march-2016>, consulté le 20 mai 2024.

⁵⁴ Article 4 du TUE.

⁵⁵ LAVENEX Sandra, chap. cit., p. 344.

Malgré les avancées importantes ayant eu lieu ces dernières années, la mise en œuvre efficace de ces politiques rencontre divers obstacles institutionnels, opérationnels et sociétaux. Les articles 73 du TFUE et 4 du TUE fournissent certes les bases légales pour la coordination des politiques de sécurité et de défense, mais les défis persistent en raison des contraintes bureaucratiques, des différences nationales, et des préoccupations liées aux droits fondamentaux. Cette partie vise à démontrer que les dysfonctionnements systémiques identifiés dans le premier chapitre de ce mémoire se manifestent également dans le domaine de la lutte antiterroriste, compromettant la traduction effective des politiques publiques annoncées, en pratiques opérationnelles efficaces.

I. Complexité bureaucratique et problèmes administratifs

Malgré le discours de l'UE et ses agences plaçant la sécurité intérieure en tête des défis européens, cette nouvelle priorité se distingue nettement de la vision technocratique de l'intégration européenne, qui a longtemps été axée exclusivement sur les questions économiques⁵⁶. Les processus décisionnels au sein de l'UE impliquent de nombreuses couches administratives et une coordination entre divers acteurs, ce qui peut entraîner des retards significatifs et une inefficacité dans la mise en œuvre des mesures antiterroristes. En dépit de l'accélération du processus de décision, maintenant effectué à majorité qualifiée depuis le traité de Lisbonne, le Conseil et le Parlement européen mettent en moyenne deux ans pour adopter un texte. Les institutions peuvent également bloquer un texte, comme l'a fait la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, pour le *Passenger Name Record*, considéré comme un moyen de surveillance des citoyens⁵⁷. Cet obstacle institutionnel s'exprime aussi par le Parlement et le Conseil qui doivent tenir compte « *des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres*⁵⁸ ». Cela peut ralentir encore plus le processus de prise de décision et la mise en place des politiques, alors même que la question terroriste requière des actions rapides et efficaces. De même, la Directive 2016/1148 sur la sécurité des réseaux et de l'information (Directive NIS) a pris plusieurs années pour être pleinement adoptée et mise en œuvre, en

⁵⁶ DUEZ Denis, « De l'État à l'Union - Pour une sociologie historique de la sécurité intérieure européenne », *Politique européenne*, vol. 3, n°65, 2019, p.32.

⁵⁷ WERNERT Séverine, art. cit., 2018, p.142.

⁵⁸ Article 82 du TFUE.

grande partie à cause des processus bureaucratiques et des négociations entre les États membres sur les détails de la législation.

Lorsqu'un texte législatif est adopté au niveau européen, il doit encore être intégré dans les droits nationaux des États membres pour être pleinement effectif. Cette intégration, appelée transposition, prend souvent du temps, avec certains États membres mettant plus de temps à adapter leurs lois, bien que les mesures de lutte contre le terrorisme nécessitent une mise en œuvre rapide et efficace en raison de l'évolution constante des méthodes des terroristes. Par exemple, la France n'a achevé la transposition du Règlement 98/2013 sur les précurseurs d'explosifs⁵⁹ qu'en août 2017, après avoir été menacée de sanctions pour non-conformité⁶⁰. Ces délais d'application des directives européennes au niveau national peuvent entraîner des incohérences dans l'application des politiques antiterroristes et rendre plus difficile la coopération transfrontalière.

II. Manque de coordination et de coopération entre les États membres

La coopération interétatique en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme est cruciale pour l'efficacité des politiques antiterroristes de l'UE. Cependant, plusieurs obstacles systémiques entravent cette coopération.

La création d'Europol a été confrontée à deux types de résistances de la part des États membres. Premièrement, il y avait un refus de la part de ces derniers de mettre en place une organisation supranationale capable d'opérer sur le territoire national. Cette proposition était perçue comme une menace pour les forces de police nationales et une entrave à l'exercice de leurs missions. Deuxièmement, pour certaines délégations nationales, il était impensable d'appliquer la méthode communautaire à ce domaine régalién, perçue comme une atteinte à la souveraineté nationale⁶¹. En conséquence, Europol a été établi en tant qu'organisation intergouvernementale, n'ayant pour but de n'être qu'un « *outil de soutien aux services*

⁵⁹ Règlement n°98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 39 du 9 février 2013, pp.1-11.

⁶⁰ WERNERT Séverine, art. cit., 2018, p.143.

⁶¹ PIQUET Agathe, *Europol, une police européenne ? Création et autonomisation d'une agence*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris II Panthéon-Assas, 2019.

nationaux de police »⁶², privant alors ses agents de pouvoirs exécutifs. Ils ne peuvent donc effectuer ni arrestations, ni saisies, ni interrogatoires.

La question du partage de renseignements entre États et/ou agences relève de la compétence exclusive des États membres⁶³, or, on constate un manque de confiance entre ces États, engendrant un défaut de coopération. Bien que des mécanismes comme Europol et le Système d'information Schengen aient été mis en place pour faciliter l'échange de renseignements, les États membres hésitent souvent à transmettre des données critiques. Cette réticence est souvent motivée par des préoccupations concernant la sécurité des données et la souveraineté nationale. Cependant, les différences dans l'utilisation et la mise à jour du SIS par les États membres compromettent son efficacité. Certains pays sont plus diligents que d'autres dans l'ajout et la mise à jour des données, créant ainsi des lacunes dans l'information disponible, ainsi que le démontre Georges Fenech, président de la commission d'enquête parlementaire sur les attentats de Paris :

« Ainsi force est de constater que Salah Abdeslam, pourtant fiché comme radicalisé en Belgique, avait été contrôlé dès le 14 novembre 2015 à 09h10 avec deux de ses complices, par des gendarmes lors de sa remontée vers la Belgique. Or les gendarmes, malgré un contrôle approfondi, ont dû le laisser repartir, le fichier SIS 2 n'ayant pas été alimenté par les services de renseignement belges sur les éléments relatifs à sa radicalisation. [...] Se pose dès lors la question de l'efficacité de la coopération franco-belge en matière de transmission d'informations. »⁶⁴

Ce n'est qu'après les attentats de Paris en 2015 que les États membres ont pris conscience de l'importance du partage de données à l'échelle européenne. Cependant, la contribution des États aux bases de données européennes reste inégale, et certains ne disposent pas d'informations biométriques dans leurs fichiers nationaux, créant des obstacles lors des vérifications d'identité⁶⁵. Bien que l'organisation ait été considérablement renforcée en raison de la menace terroriste, les autorités nationales hésitent encore à partager avec Europol des informations policières de premier ordre⁶⁶. De plus, il arrive que les services de

⁶² PIQUET Agathe, « La trajectoire institutionnelle d'Europol - Une hybridation confirmant un paradoxe de l'intégration ? », *Politique européenne*, vol. 3, no°65, 2019, p.64.

⁶³ Article 346 du TFUE.

⁶⁴ Rapport Fenech-Pietrasanta, 2016, p.16.

⁶⁵ WERNERT Séverine, art. cit., 2018, p.143.

⁶⁶ ARGOMANIZ Javier, *The EU and Counter-Terrorism: Politics, Polity and Policies after 9/11*, 1^{ère} édition, Oxford, Routledge, 2011.

renseignements nationaux privilégient l'interaction avec leurs homologues européens à celle d'Europol, privant l'agence de renseignements tenus à jour et ralentissant ses enquêtes⁶⁷. Certains pays ne mettent pas à jour régulièrement les informations sur les suspects ou les activités suspectes, compromettant ainsi la capacité d'Europol à fournir des analyses complètes et à coordonner des réponses efficaces. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire relève également qu'Europol n'est pas lié au système d'information sur les visas et ne peut ni effectuer des recherches dans le SIS II ni y effectuer de signalements tels que le refus d'entrée d'une personne sur le territoire d'un État membre⁶⁸.

Ces mêmes disparités se retrouvent dans l'enregistrement des mandats d'arrêt européens (MAE) et peuvent conduire à des situations où des suspects échappent à la détection. Le MAE, qui vise à faciliter l'extradition rapide entre les États membres, est souvent entravé par des différences juridiques et administratives. Certains pays expriment des réserves sur l'exécution des MAE pour des raisons de droits de l'homme ou de considérations politiques, illustrant les obstacles à une véritable coopération judiciaire européenne.

Le RAN et le FSI sont des initiatives clés visant à renforcer la coopération et le soutien financier pour des projets liés à la sécurité. Cependant, l'impact de ces initiatives est souvent limité par la fragmentation des efforts nationaux et le manque de synergie entre les différentes initiatives locales et nationales. La diversité des approches et des priorités nationales en matière de lutte contre la radicalisation rend difficile la mise en place de stratégies cohérentes à l'échelle européenne. Des débats publics sur les coûts et les avantages des mesures de sécurité pour les infrastructures critiques ont conduit certains États membres à prioriser d'autres domaines de sécurité, retardant ainsi la mise en œuvre de projets financés par le FSI.

La Directive 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil sur la sécurité des réseaux et de l'information vise à renforcer la sécurité des infrastructures critiques contre les cyberattaques. Cependant, sa mise en œuvre varie considérablement entre les États membres, ce qui entraîne des disparités dans le niveau de protection et la réponse aux menaces.

⁶⁷ DELIVET Philippe, art. cit., 2016, p.4.

⁶⁸ Rapport Fenech-Pietrasanta., 2016, p. 293-294.

Certains pays avancent plus rapidement dans la mise en place des mesures requises que d'autres, créant ainsi des points faibles dans la sécurité collective de l'UE.

La Directive 2018/1673 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux par le droit pénal vise également à harmoniser les mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Toutefois, les enjeux et défis de la coordination interétatique se posent une fois de plus. Par exemple, certains États membres ont des cadres juridiques plus stricts et des ressources plus importantes pour lutter contre le blanchiment de capitaux, tandis que d'autres manquent de capacités administratives et de volonté politique pour mettre en œuvre pleinement les mesures nécessaires.

Alors même que l'UE leur met à disposition pléthore d'instruments pour renforcer leur coopération, les États ne les utilisent pas, ou alors de manière imparfaite.

III. Impact de l'opinion publique

Le PNR est conçu pour aider à identifier et à traquer les terroristes potentiels. Cependant, sa mise en œuvre a été largement débattue en raison des préoccupations de l'opinion publique concernant la protection des données personnelles et les abus potentiels de surveillance. En Allemagne, des groupes de défense des droits civils ont contesté la directive PNR devant les tribunaux, arguant que le système violait les droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données. Ce débat illustre comment l'opinion publique peut contraindre les décideurs politiques à équilibrer les mesures de sécurité avec la protection des droits fondamentaux. L'opinion publique a eu la même influence sur la Directive 2016/1148 sur la sécurité des réseaux et de l'information. En effet, la perception du public sur la cybersécurité et la méfiance envers les technologies de surveillance ont influencé l'adoption et l'application de cette directive. Les débats publics sur la surveillance numérique et la protection des données ont conduit certains États membres à adopter des approches plus prudentes et à retarder la mise en œuvre des mesures requises par la directive NIS. Par exemple, en France, des préoccupations concernant la surveillance numérique ont entraîné des retards dans l'adoption de certaines mesures de cybersécurité prévues par la directive.

La Directive 2017/541 sur la lutte contre le terrorisme inclut des dispositions visant à pénaliser le fait de se rendre dans un pays étranger dans le but de commettre des actes

terroristes. Cette mesure est essentielle pour lutter contre les combattants terroristes étrangers. Cependant, les débats publics sur les libertés individuelles et la criminalisation des intentions ont suscité des résistances dans certains États membres. En Espagne, par exemple, des organisations de défense des droits de l'homme ont critiqué la directive, arguant qu'elle pourrait conduire à des abus et à des violations des droits fondamentaux.

Enfin, l'opinion publique peut également entraver la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme. Le mandat d'arrêt européen vise à faciliter l'extradition rapide entre les États membres. Pourtant, la perception publique des droits des suspects et des préoccupations concernant les conditions de détention et les procès équitables dans d'autres États membres ont conduit certains pays à exprimer des réserves sur l'exécution des MAE. Par exemple, en Italie, des préoccupations concernant les conditions de détention en Roumanie ont conduit les autorités à retarder ou à refuser l'extradition de certains suspects.

CONCLUSION

Ce mémoire a entrepris de disséquer les écarts significatifs entre les politiques publiques annoncées par l'Union européenne et leur mise en pratique concrète, en se concentrant particulièrement sur les dispositifs de lutte contre le terrorisme. La problématique centrale posait la question de savoir pourquoi ces politiques, malgré des intentions claires et des cadres bien définis, échouaient souvent à être mises en œuvre de manière efficace et uniforme à travers les États membres de l'UE. Les hypothèses sous-jacentes suggéraient que ces dysfonctionnements étaient systémiques et se manifestaient à divers niveaux, notamment en raison de résistances des États membres, de la complexité bureaucratique et administrative de l'UE, et de l'impact des dynamiques de l'opinion publique.

Le premier chapitre de ce mémoire s'est concentré sur le cadre théorique du fonctionnement de l'Union européenne, en explorant les mécanismes institutionnels et les processus de prise de décision. L'analyse a révélé la structure complexe et multi-niveaux de l'UE, où interagissent le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, la Cour de Justice de l'Union européenne et les gouvernements nationaux. Ces interactions, souvent caractérisées par des procédures décisionnelles longues et laborieuses, ont été identifiées comme des facteurs ralentissant l'adoption et la mise en œuvre des politiques. La théorie néofonctionnaliste, par exemple, postule que la coopération internationale pour accomplir une tâche fonctionnelle génère une pression pour coordonner les domaines adjacents, créant ainsi des problèmes imprévus qui ne peuvent être résolus qu'en intégrant d'autres domaines. Cela explique en partie pourquoi les politiques de l'UE, initialement conçues pour un domaine spécifique, finissent souvent par nécessiter une coordination intersectorielle étendue et complexe.

En approfondissant les dysfonctionnements observés dans divers secteurs de politiques publiques, ce chapitre a illustré comment les résistances des États membres se manifestent à différents niveaux. L'exemple des politiques environnementales a montré que les États membres résistent souvent à se conformer aux directives de l'UE, créant des problèmes de transposition et des réticences judiciaires. Ces résistances ne sont pas seulement présentes au niveau central, mais aussi au niveau local, où les administrations

locales peuvent entraver l'application des politiques de l'UE. Dans le domaine de la santé publique, la gestion de la pandémie de COVID-19 a mis en lumière les défis posés par la structure bureaucratique de l'UE. Les retards dans la coordination des réponses et les difficultés à harmoniser les mesures sanitaires à travers les États membres ont illustré les problèmes d'efficacité et de rapidité d'exécution au sein de l'UE.

L'impact de l'opinion publique sur la mise en œuvre des politiques de l'UE a également été un point central de notre analyse. Les politiques de migration et d'asile, par exemple, sont fortement influencées par les perceptions publiques et les dynamiques politiques internes des États membres. La montée du populisme et la méfiance envers l'UE ont souvent freiné la coopération et la mise en œuvre efficace des politiques communes. La notion de « *venue-shopping* », où les décideurs politiques cherchent des arènes politiques plus favorables après avoir rencontré des obstacles dans leurs arènes traditionnelles, a été appliquée pour expliquer pourquoi les responsables nationaux ont commencé à coopérer sur les questions d'asile et de migration au niveau européen après avoir rencontré des obstacles domestiques.

Le deuxième chapitre de ce mémoire a adopté une approche plus analytique en se penchant spécifiquement sur les dispositifs de lutte antiterroriste au sein de l'UE. Malgré une prise de conscience accrue de l'importance de la coopération européenne dans ce domaine, les dispositifs antiterroristes rencontrent des dysfonctionnements similaires à ceux observés dans d'autres secteurs de politiques publiques. Les lectures sur la défense européenne contre le terrorisme ont montré une nouvelle approche de la question terroriste depuis les années 2000, avec une reconnaissance croissante de la nature transnationale de la menace terroriste et de la nécessité d'une réponse coordonnée au niveau de l'UE. Cependant, les études de cas des attentats survenus en Europe au cours des deux dernières décennies ont révélé des lacunes importantes dans la mise en œuvre des politiques antiterroristes. Par exemple, la création du poste de Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, suite aux attentats de Madrid et de Londres en 2004 et 2005, a été une réponse institutionnelle significative, mais son efficacité a été limitée par les mêmes problèmes de coordination et de partage d'informations qui affligent d'autres domaines de politiques publiques de l'UE.

Les obstacles à une coopération efficace en matière de lutte contre le terrorisme sont nombreux. Le partage d'informations entre les États membres est limité en raison de la volonté des États de sauvegarder leur souveraineté nationale, et la coopération judiciaire est

freinée par les défis posés par l'évolution rapide des technologies numériques. De plus, les interventions militaires ne sont souvent pas suffisantes pour répondre à la nature complexe et évolutive de la menace terroriste, et la méfiance entre les États membres entrave la coopération nécessaire pour une réponse coordonnée. La structure institutionnelle même de l'UE, avec ses multiples niveaux de décision et ses processus bureaucratiques, ralentit l'adoption et la mise en œuvre des décisions cruciales en matière de sécurité.

Les analyses de Séverine Wernert et Raphaël Mathieu ont souligné ces défis, en mettant en évidence les différentes actions majeures de l'UE contre le terrorisme, telles que la coopération policière et judiciaire, les instruments militaires et le renseignement, la lutte contre le financement du terrorisme, le renforcement de la sécurité aérienne, et la coordination de l'action globale de l'UE. Cependant, ces actions sont souvent entravées par des obstacles institutionnels et politiques, illustrant les mêmes types de dysfonctionnements que ceux observés dans d'autres secteurs de politiques publiques de l'UE.

En conclusion, ce mémoire a démontré que les dysfonctionnements entre les politiques publiques annoncées et leur mise en œuvre pratique au sein de l'Union européenne sont systémiques et multifactoriels. Les résistances des États membres, la complexité bureaucratique et administrative, et l'impact des dynamiques de l'opinion publique contribuent tous à ces dysfonctionnements. Malgré des intentions politiques claires et des stratégies bien définies, la mise en œuvre des politiques de l'UE est souvent entravée par ces obstacles. L'analyse des dispositifs de lutte antiterroriste a montré que ces dysfonctionnements sont présents de manière similaire dans ce domaine, soulignant les défis structurels et les lacunes qui compromettent l'efficacité des politiques européennes.

L'apport principal de ce mémoire est de mettre en lumière la nature systémique des dysfonctionnements au sein de l'UE, en montrant comment les mêmes types de problèmes se manifestent dans différents secteurs de politiques publiques. Cette compréhension peut aider à identifier des solutions potentielles pour améliorer la mise en œuvre des politiques de l'UE, en s'attaquant aux causes sous-jacentes de ces dysfonctionnements. Cependant, il est important de reconnaître que cette recherche n'est pas exhaustive et que certaines questions restent ouvertes pour des recherches futures. Par exemple, une étude plus approfondie pourrait explorer comment les dynamiques politiques internes des États membres influencent leur coopération avec l'UE, ou examiner les effets à long terme des réformes institutionnelles sur l'efficacité des politiques européennes. En fin de compte, ce

mémoire souligne la nécessité de continuer à explorer et à comprendre les complexités de la gouvernance européenne pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques et répondre efficacement aux défis auxquels l'UE est confrontée.

BIBLIOGRAPHIE

Livres

ARGOMANIZ Javier, *The EU and Counter-Terrorism: Politics, Polity and Policies after 9/11*, 1^{ère} édition, Oxford, Routledge, 2011.

COSTA Olivier, BRACK Nathalie, *Le fonctionnement de l'Union européenne*, 3^{ème} édition, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017.

DEMEZON Grégoire, PEINAUD Franck, *L'Europe face au terrorisme*, Paris, Nuvis, 2017.

HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe : Political, Social, and Economic Forces : 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

Chapitres de livres

LAVENEX Sandra, « Justice and Home Affairs: Exposing the Limits of Political Integration », dans Wallace Hellen, Pollack Mark A., Roederer-Rynning Christilla, Young Alasdair R. (eds), *Policy-Making in the European Union*, eight edition, New York, Oxford University Press, 2020, pp. 343-362.

SAURUGGER Sabine, « Chapitre 2 / Néofonctionnalisme », dans Saurugger Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 67-92.

Articles de revues académiques

BEERNAERT Marie-Aude, « La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 77, 2006, pp. 277-284.

KAUNERT Christian, LEONARD Sarah, « The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n°9, 2012, pp.1396-1413.

DELIVET Philippe, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Fondation Robert Schuman - Question d'Europe*, n°386, 2016, pp. 1-7.

DUEZ Denis, « De l'État à l'Union - Pour une sociologie historique de la sécurité intérieure européenne », *Politique européenne*, vol. 3, n°65, 2019, pp. 30-61.

GUIRAUDON Virginie, « European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as a Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°2, 2000, p.251-71.

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

PIQUET Agathe, « La trajectoire institutionnelle d'Europol - Une hybridation confirmant un paradoxe de l'intégration ? », *Politique européenne*, vol. 3, no°65, 2019, pp. 62-89.

SAURUGGER Sabine, TERPAN Fabien, « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, n°80, Hiver 2012-2013, pp.5-24.

WERNERT Séverine, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, n°2, 2018, pp. 133-144.

Thèse

PIQUET Agathe, *Europol, une police européenne ? Création et autonomisation d'une agence*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris II Panthéon-Assas, 2019, pp.1-804.

SOURCES

Articles de presse

STROOBANTS Jean-Pierre, « Opération policière européenne contre un groupe d’ultradroite soupçonné de préparer des attentats », *Le Monde*, 11 novembre 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/11/11/operation-policiere-europeenne-contre-un-groupe-d-ultradroite-soupconne-de-preparer-des-attentats_6199534_3210.html, consulté le 25 avril 2024.

« Relocalisation des demandeurs d’asile : des objectifs non tenus », *Toute l’Europe*, 7 septembre 2017, <https://www.touteleurope.eu/societe/relocalisation-des-demandeurs-d-asile-des-objectifs-non-tenus/#:~:text=A%20l'origine%2C%20l',%C3%AAtre%20attribu%C3%A9e%20par%20la%20suite>, consulté le 16 mai 2024.

« Le gouvernement abandonne la taxe carbone », *Franceinfo*, 5 décembre 2018, https://www.francetvinfo.fr/economie/transports/gilets-jaunes/le-gouvernement-abandonne-la-taxe-carbone_3086335.html, consulté le 16 mai 2024.

KOURLIANDSKY Jean-Jacques, « L’Espagne face au coronavirus : comment expliquer la prégnance de l’épidémie ? », *Fondation Jean-Jaurès*, 23 septembre 2020, <https://www.jean-jaures.org/publication/lespagne-face-au-coronavirus-comment-expliquer-la-pregnance-de-lepidemie/>, consulté le 16 mai 2024.

BURGHIER Louise, « Le comparatif des restrictions sanitaires en Europe », *Fondation IFRAP*, le 25 novembre 2020, <https://www.ifrap.org/europe-et-international/le-comparatif-des-restrictions-sanitaires-en-europe>, consulté le 16 mai 2024.

SERRADEIL Robin, « DECRYPTAGE. Colère des agriculteurs : qui touchent les 53,7 milliards d’euros de la PAC ? », *La dépêche*, 27 janvier 2024, <https://www.ladepeche.fr/2024/01/27/decryptage-colere-des-agriculteurs-qui-touchent-les-537-milliards-deuros-de-la-pac-11721931.php>, consulté le 25 février 2024.

TAYLOR Kira, « La Pologne porte plainte contre les politiques climatiques européennes », *Euractiv*, 29 août 2023, <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/la-pologne-porte-plainte-contre-les-politiques-climatiques-europeennes/>, consulté le 16 mai 2024.

Pages web

Commission européenne, Direction Générale Migration et affaires intérieures « Special Eurobarometer 464b on European's attitudes towards security », *Europa.eu*, décembre 2017, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1569> , consulté le 1^{er} mai 2024.

Conseil européen, Communiqué de presse « Réunion informelle des chefs d'États ou de gouvernement, Bruxelles le 12 février 2015 - Déclaration des membres du Conseil européen », *Consilium.europa.eu*, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/>, consulté le 20 mars 2024.

European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, « Brussels terrorism attacks of 22 March 2016 », *Eurojust.europa.eu*, 19 juin 2018, <https://www.eurojust.europa.eu/publication/brussels-terrorist-attacks-22-march-2016>, consulté le 20 mai 2024.

Conseil européen, Conseil de l'UE, « Terrorisme dans l'UE : faits et chiffres », *Consilium.europa.eu*, <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/terrorism-eu-facts-figures/#0> , consulté le 30 avril 2024.

Horizon 2020, « How to get funding ? », *Ec.europa.eu*, <https://wayback.archive-it.org/12090/20220124080633/https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/node/115> , consulté le 4 mai 2024.

Rapports et bases légales

Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JO L 164 du 22 juin 2002, pp. 3-7

Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres - Déclarations de certains États membres sur l'adoption de la décision-cadre, JO L 190 du 18 juillet 2002, pp.1-20.

Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JO L 205 du 7 août 2007, pp. 63-84.

Règlement 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JO L 218 du 13 août 2008, pp.60-81.

Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 345 du 23 décembre 2008, pp.75-82.

Règlement n°98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 39 du 9 février 2013, pp. 1-11.

Règlement n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 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 (refonte), JO L 180 du 29 juin 2013, pp. 31-59.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions sur le programme européen en matière de sécurité, COM (2015) 185 final du 28 avril 2015.

Directive 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 141 du 5 juin 2015, pp. 73-117.

Règlement 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 141 du 5 juin 2015, pp. 1-18.

Rapport Fenech-Pietrasanta de la commission d'enquête parlementaire française relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, (Rapport Fenech-Pietrasanta) 2016, pp.1-434.

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, JO L 119 du 4 mai 2016, pp. 132-149.

Règlement 2016/794/JAI 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, JO L 135/53 du 24 mai 2016, pp.53-114.

Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 202 du 7 juin 2016, pp. 1-405.

Directive 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union, JO L 194 du 19 juillet 2016, pp. 1-30.

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 2002/457/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, JO L 88 du 31 mars 2017, pp. 6-21.

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, JO L 295 du 21 novembre 2018, pp.138-183.

Directive 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal, JO L 284 du 12 novembre 2018, pp. 22-30.

Règlement 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, JO L 295 du 14 novembre 2019, pp.1-31.

Règlement 2021/1149 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds pour la sécurité intérieure, JO L 251 du 15 juillet 2021, pp. 94-131.