



PANTHÉON-ASSAS  
UNIVERSITÉ  
PARIS

**BANQUE DES MEMOIRES**

**Master 2 Justice pénale internationale**  
**Dirigé par Messieurs les Professeurs Julian Fernandez, Olivier de**  
**Frouville et Didier Rebut**  
**2024**

***LA COOPÉRATION JUDICIAIRE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE***  
***TERRORISME : LA LENTE CONSTRUCTION D'UN ESPACE DE***  
***LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE***

**Pauline Blanchet**

**Monsieur le Professeur Didier Rebut**



UNIVERSITÉ **PARIS II**  
PANTHÉON-ASSAS

**Master 2 Justice pénale internationale**

Dirigé par Messieurs les Professeurs Julian Fernandez, Olivier de Frouville et Didier Rebut

---

**LA COOPÉRATION JUDICIAIRE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TERRORISME : LA  
LENTE CONSTRUCTION D'UN ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE**

Mémoire de recherche

Par

**Madame Pauline Blanchet**

Sous la direction de

**Monsieur le Professeur Didier Rebut**

Année universitaire 2023-2024

## **AVERTISSEMENT**

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

## REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer mes plus sincères remerciements à Monsieur le Professeur Didier REBUT pour avoir accepté de diriger mon mémoire sur un sujet qui m'a passionné. Ses conseils tant théoriques que pratiques, son écoute et son enthousiasme pour ce sujet m'ont permis de m'épanouir dans la recherche et la rédaction de ce mémoire en parfaite autonomie.

Mes remerciements s'adressent également aux directeurs du Master Justice pénale internationale, Monsieur le Professeur Olivier DE FROUVILLE et Monsieur le Professeur Julian FERNANDEZ, pour m'avoir donné l'occasion de me spécialiser dans des domaines qui me passionnent. Les professeurs et intervenants composant l'équipe pédagogique ont contribué, par leur regard éclairé sur leur matière, à une réflexion approfondie plus que nécessaire sur les enjeux contemporains de la justice et des relations internationales.

Je voudrais remercier Monsieur Abdel-Akim MAHI, avocat général au service international de la cour d'appel de Paris, ainsi qu'à tout le personnel, de m'avoir permis d'y passer deux mois de stage. Leur bienveillance, leur gentillesse et leur accessibilité n'ont fait que renforcer mon désir d'intégrer cette institution. Maître Martin VETTES doit aussi être remercié pour l'entretien qu'il m'a accordé, nourrissant ma réflexion sur le sujet.

Enfin, je tiens à remercier mon grand-père pour la relecture attentive de mon mémoire, à qui l'on ne saurait imputer la faute si quelques erreurs y subsistent.

## ABRÉVIATIONS

Cass. Crim	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CE	Conseil d'État
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPP	Code de procédure pénale
DEE	Décision d'enquête européenne
DEPI	Demande d'entraide pénale internationale
ECE	Équipe commune d'enquête
ELSJ	Espace européen de liberté, de sécurité et de justice
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
<i>Ibid</i>	Au même endroit que la référence précédente
LSJ	Liberté, de sécurité et de justice (espace européen de)
MAE	Mandat d'arrêt européen
<i>op.cit.</i>	Ouvrage précédemment cité
p.	Page
PE	Parquet européen
pp.	Ensemble de pages
PNAT	Parquet national antiterroriste
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
V13	Attentats terroristes du vendredi 13 novembre 2015

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : LA MISE EN AVANT PERTINENTE DE L'ESPACE EUROPÉEN DE SÉCURITÉ.....</b>	<b>7</b>
Titre 1. Le dépassement nécessaire de la souveraineté étatique par la coopération judiciaire antiterroriste.....	8
Titre 2. Le dépassement bienvenu des frontières étatiques dans la coopération judiciaire antiterroriste.....	27
<b>DEUXIÈME PARTIE. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : LA LENTE CONSTRUCTION D'UN ESPACE EUROPÉEN DE LIBERTÉ ET DE JUSTICE .....</b>	<b>52</b>
Titre 1. Un cadre normatif harmonisé au service de la lutte contre le terrorisme .....	52
Titre 2. La matérialisation nécessaire de l'espace européen de justice au service de la lutte contre le terrorisme.....	75
<b>CONCLUSION FINALE .....</b>	<b>100</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>108</b>
<b>TABLE DE JURISPRUDENCE : .....</b>	<b>119</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>121</b>

## INTRODUCTION

Après le transfert de Salah ABDESLAM de la Belgique vers la France, la Chancellerie contextualise : « *c'est un sujet à la frontière du droit et de la politique internationale qui a donné lieu à d'intenses discussions* »<sup>1</sup>. Le sort de cet individu reconnu coupable de meurtres et tentatives de meurtres en relation avec une entreprise terroriste par la Cour d'assises spécialement composée lors du procès des attentats du 13 novembre (dit V13)<sup>2</sup>, est régi par le droit mais aussi par la politique internationale. Sans caractériser l'ensemble du contentieux terroriste, la Chancellerie admet alors que les mécanismes de coopération européenne ainsi institués, avec pour figure principale l'autorité judiciaire, connaissent des exceptions. Le terrorisme en fait partie ; le juge peut être écarté. Et c'est tout l'enjeu d'étudier la coopération judiciaire européenne en matière terroriste, qui se veut dénuée de toute politique, alors même que les instances européennes prévoient des moyens d'évincer, par exception, le contrôle d'une autorité judiciaire, dans une matière à la frontière entre le droit et la politique. Que cela soit dans le cadre d'une remise classique ou d'une remise temporaire d'un individu recherché pour terrorisme, le contrôle des droits fondamentaux se trouve, en pratique, modifié par rapport à un contentieux moins attaché à l'idée de souveraineté.

**Avènement d'un nouvel espace européen.** Cet événement s'inscrit dans le cadre de la coopération judiciaire européenne. C'est d'abord le traité de Maastricht de 1992 qui se donnait pour objectifs de développer « *une coopération étroite* »<sup>3</sup> entre la justice et les affaires étrangères en considérant que la coopération judiciaire en matière pénale est une « *question d'intérêt commun* », et surtout quand elle est « *en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale* »<sup>4</sup>. Europol appuie cette initiative. L'UE est ainsi compétente pour organiser la coopération dans ces matières car ce sont des criminalités transnationales. L'ouverture des frontières ne peut être réalisée sans aucune contrepartie sécuritaire ; et l'espace de liberté ne peut se transformer en *espace criminel*. Ainsi, face à l'affaiblissement des frontières européennes, une coopération judiciaire et policière se doit d'être efficace. Ces domaines sont de la prérogative indirecte des gouvernements par l'intermédiaire du Conseil ; mais celui-ci avait des instruments juridiques limités qui ne se basaient que sur des positions et actions communes.

---

<sup>1</sup> Propos de la Chancellerie recueillis dans BOUTRY T., « Il s'agissait de faire valoir le droit » : comment Salah Abdeslam est finalement revenu en France », Le Parisien, 9 mars 2024

<sup>2</sup> Salah ABDESLAM a été reconnu coupable de plusieurs chefs d'accusation : la participation à une association de malfaiteurs terroriste, meurtres et tentatives de meurtres en bande organisée en relation avec une entreprise terroriste, séquestrations en bande organisée en relation avec une entreprise terroriste, tentatives de meurtres sur personnes dépositaires de l'autorité publique en bande organisée en relation avec une entreprise terroriste.

<sup>3</sup> Traité sur l'Union européenne, article B

<sup>4</sup> *Ibid*, article K.1

Le traité d'Amsterdam vient introduire en sus de la coopération judiciaire pénale qui devient un titre, la notion d'*espace de liberté, de sécurité et de justice*. Ce dernier acquiert une réelle valeur normative dans le traité de Lisbonne de 2007. Cet espace européen peut être défini comme un concept autonome du droit de l'UE, où demeure le respect des droits fondamentaux et qui permet également « *d'assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, par des mesures de lutte par des mesures de coopération entre autorités policières et judiciaires* »<sup>5</sup>. La protection d'intérêts démocratiques par l'UE vient alors se rajouter à celles des intérêts économiques<sup>6</sup>. Cette protection de la démocratie est aussi un moyen pour les États de concilier la nécessité « *d'atteindre une efficacité accrue dans la lutte contre la criminalité et le refus des États membres d'aller de l'avant sur le plan institutionnel*. »<sup>7</sup>. Cette coopération est donc développée par les instances européennes, dont les États ont leur mot à dire pour appuyer et légitimer la répression terroriste. Le mandat d'arrêt européen sera l'outil phare de cette coopération et se définit en droit français comme une « *décision judiciaire émise par un État membre de l'Union européenne, appelé État membre d'émission, en vue de l'arrestation et de la remise par un autre État membre, appelé État membre d'exécution, d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté*. »<sup>8</sup>. Le mécanisme de la décision d'enquête européenne va permettre lui, la demande de réalisation d'actes d'enquête ou d'instruction outre les frontières nationales. Enfin, l'équipe commune d'enquête sera le mécanisme le plus abouti de la coopération judiciaire européenne, car elle a vocation à donner des prérogatives aux membres de l'équipe commune provenant d'États membres autres que celui sur le territoire duquel l'équipe intervient, d'être présents lors de mesures d'enquête, de réaliser certaines tâches. Tous les éléments de preuve sont transmis aux États signataires, le dossier n'étant plus alors strictement national. Le degré d'intégration est inouï, à force d'une confiance mutuelle plus poussée. Le succès de ces mécanismes emportera aussi l'idée d'un parquet européen compétent pour certaines infractions, institué en 2017 pour les infractions relevant des intérêts financiers de l'UE<sup>9</sup>.

**Définitions nationales du terrorisme.** Le terrorisme va être défini et incriminé par tous les États membres de l'Union européenne. L'article 421-1 du Code pénal français définit les actes de terrorisme comme certaines infractions commises « *intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». Ces

---

<sup>5</sup> Traité sur le fonctionnement de l'UE, article 67 : « L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres ».

<sup>6</sup> RUBI-CAVAGNA E., « L'harmonisation des incriminations pénales : jalons pour un Code pénal européen ? », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages, p.9

<sup>7</sup> MESSINI S., « La reconnaissance mutuelle en matière pénale entre efficacité et responsabilité », *Archives de politique criminelle*, 2016/1 (n° 38), Éditions Pédone, pp.227-248

<sup>8</sup> Article 695-11 du Code de procédure pénale

<sup>9</sup> Règlement UE no 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017



infractions peuvent être des atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne, la séquestration, les vols et dégradations, les infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires ou encore le blanchiment. Il s'agit là d'une circonstance aggravante d'une infraction de droit commun prévue par ledit article. Mais demeurent aussi des infractions autonomes telles que le terrorisme écologique (421-2 du Code pénal), l'association de malfaiteurs terroriste (421-2-1), le financement du terrorisme (421-2), le recrutement (421-2-4), la provocation et l'apologie (421-2-5) ou encore l'entreprise terroriste individuelle (421-2-6). Ces infractions sont punies d'une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle pouvant aller de cinq ans d'emprisonnement jusqu'à la perpétuité.

Beaucoup de ces infractions sont entrées tard dans le Code pénal ; le contentieux était cantonné auparavant à certaines infractions. Mais depuis 2001, les infractions n'ont eu de cesse d'apparaître dans ce code sous l'impulsion de plusieurs acteurs, dont le droit européen en est partiellement l'instigateur.

**Définitions européennes du terrorisme.** Les attentats commis aux États-Unis le 11 septembre 2001 ont permis, par un choc immense, d'adopter plusieurs décisions-cadres et directives successives pour tenter d'harmoniser les législations antiterroristes entre les États membres. La condamnation fut tellement ferme qu'une définition unanime se doit d'être trouvée. Cela n'a jamais permis une définition internationalement reconnue car, selon J. ALIX, cela « *tient moins aux caractéristiques du phénomène, incompréhensible ou trop compliqué en lui-même, qu'à sa dimension politique* »<sup>10</sup>. Mais c'est au niveau européen que cette définition semble être trouvée. L'UE en fait une définition autonome en qualifiant le terrorisme *d'eurocrime* où les institutions européennes seront compétentes pour développer leurs définitions et leurs sanctions. Ces *eurocrimes* recouvrent des infractions à dimension transfrontalière, parmi eux la traite des êtres humains, la criminalité organisée, la violation des mesures restrictives, la prostitution, le blanchiment et notamment le terrorisme. Dans sa décision-cadre du 13 juin 2002, le Conseil demande à chaque État membre de prendre les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes certains actes intentionnels visés aux points a) à i) de l'article 1, notamment la capture d'aéronefs ou la prise d'otage. Le terrorisme « *intimide gravement une population* » ; il « *contraint indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque* », ou bien il déstabilise ou détruit gravement les « *structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale* »<sup>11</sup>. Le terrorisme, qualifié comme *eurocrime*, n'est donc pas un hasard, d'où le postulat, vérifiable dans les faits, que le terrorisme s'européanise. Ainsi, l'européanisation de sa lutte suit la nature même du terrorisme. Certains mouvements tendent à se globaliser en dépassant les frontières. Parmi eux il convient de mettre en exergue le terrorisme djihadiste, dont les États membres continuent de le considérer comme la menace terroriste la plus importante pour l'UE, malgré la

---

<sup>10</sup> ALIX J. et CAHN O., *Terrorisme et infraction politique*, Mare & martin, 2021, 320 pages, pp.175-202

<sup>11</sup> Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, 2002/475/JAI, article 1

diminution du nombre d'attaques djihadistes<sup>12</sup>. Le terrorisme d'ultra-droite n'est pas en reste, au même titre que le terrorisme d'ultra-gauche. Ces mouvements ne s'inscrivent pas dans *l'arc républicain* car ils prônent la violence et le renversement de l'ordre démocratique établi. Ainsi, le terrorisme se trouve à la croisée des chemins entre criminalité de droit commun et menace transitoire sur l'existence de l'État si celui-ci n'entend pas accepter de telles revendications. Le terrorisme impacte des valeurs universellement admises mais encore davantage au niveau régional, espace de valeurs communes, d'une histoire commune, et d'un rapprochement certain entre les États d'un point de vue économique, social, judiciaire. Ainsi, le terrorisme est défini et les instances nationales adaptent leur législation interne. Au-delà d'être un moyen d'homogénéiser la répression du terrorisme au sein de l'UE, ces définitions sont aussi un moyen pour l'UE de favoriser la coopération entre les États.

**Se départir du cadre politique extraditionnel.** Des problématiques se posent quant à la définition du terrorisme et la manière dont les États vont coopérer en matière antiterroriste. Il a volontiers été dépolitisé pour le considérer comme une infraction simplement criminelle et pas politique. Mais, la coopération, qui se veut uniquement judiciaire dans l'UE, doit éviter aux magistrats de rendre des décisions politiques. Le cadre de la coopération européenne est unique, elle ne doit pas intéresser la (ou le) politique comme le serait le droit extraditionnel. Dans le cadre d'une extradition, quand l'État requérant demande à l'État requis d'extrader une personne soupçonnée de terrorisme, le juge n'a qu'une faible place car ici se jouent des rapports diplomatiques, de réciprocité. L'individu ne sera livré, par un décret émanant du premier ministre, que si les relations diplomatiques sont bonnes, qu'il soit possible de s'assurer que la même demande réciproque sera bien exécutée ou bien qu'elle n'est pas demandée pour une infraction politique ou à des motifs politiques (entre autres). Là où l'État requérant connaît des exigences de délais resserrés par différentes conventions d'extradition, le premier ministre n'a, lui, aucune exigence de délai pour émettre un tel décret. La souveraineté de l'État requis est totale. La France a, par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères et du ministère de la justice, le choix de refuser une telle demande d'extradition, ce qui créera à tout le moins une discordance diplomatique. En pratique, de nombreuses extraditions de terroristes connaissent un avis défavorable de la chambre de l'instruction, en particulier lorsque l'État requérant n'apporte pas les garanties nécessaires du respect des droits fondamentaux à l'arrivée de l'intéressé sur son territoire. C'est notamment le cas de demandes d'extradition provenant de Russie ou encore d'États du Maghreb<sup>13</sup>.

Or, dans le contentieux européen, le mandat d'arrêt européen et la décision d'enquête européenne permettent une plus grande coopération, faisant obstacle aux prérogatives politiques. L'autorité judiciaire décide de la remise ou non de l'individu après l'émission d'un mandat d'arrêt européen selon

---

<sup>12</sup> « The European Union (EU) Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) », Europol, 14 juin 2023

<sup>13</sup> Expérience de l'auteur au Parquet général de la Cour d'appel de Paris – département international

la procédure de la décision-cadre de 2002<sup>14</sup>. Elle décide aussi si elle accepte d'exécuter une décision d'enquête européenne, à savoir par la réalisation d'actes d'enquête sur le territoire de l'État d'exécution. Les principes de confiance mutuelle et de reconnaissance mutuelle seront de mise entre les autorités judiciaires des États membres, basés sur une présomption d'équivalence des droits fondamentaux. Les problématiques que posait le droit extraditionnel ont par principe disparu. Mais ce propos est plus nuancé quand un mandat d'arrêt européen ou une décision d'enquête européenne sont émis à l'encontre d'une personne susceptible d'appartenir à un groupe terroriste, ou ayant commis des actes terroristes.

**Enjeux propres à la coopération européenne antiterroriste.** La coopération judiciaire en matière de terrorisme exacerbe réellement les critiques faites à la coopération européenne. Le terrorisme est très largement défini en droit interne, et bien que ces définitions soient adaptées à partir du droit européen, c'est en fait l'UE qui est à l'origine de cette insécurité juridique. Il est ainsi possible d'incriminer une personne sans pour autant qu'elle ait commis des actes matériels, la prévention l'emporte. Au-delà de ce problème qui attire les foudres des pénalistes, ces critiques peuvent être contrebalancées si l'espace européen garantit un espace effectif de liberté et de sécurité. Les attentes sont nombreuses pour concrétiser un tel espace et plusieurs mesures européennes antiterroristes peuvent amoindrir ce triptyque. Dans un souci de coopération efficace et rapide, l'UE a prévu que le magistrat étatique ne vérifie pas l'exigence de double incrimination pour 32 incriminations, parmi lesquelles se trouve le terrorisme. Cette exigence de double incrimination permettait de garantir à elle seule une souveraineté pénale pour les États membres mais elle n'est valable que pour les infractions non mentionnées dans cette liste. Ainsi, l'État d'exécution ne pourra pas refuser un mandat d'arrêt européen ou une décision d'enquête européenne pour terrorisme. Il bénéficie de bien d'autres cas de refus d'exécution comme le principe *ne bis in idem*, l'amnistie, l'âge de la personne etc. ; mais cette interdiction faite emporte des conséquences bien réelles. Le juge ne peut apprécier la qualification choisie que dans des circonstances exceptionnelles. Ces circonstances, tenant à l'*inadéquation manifeste* entre les faits et la qualification, sont utilisées par le juge interne. La matière terroriste est-elle épargnée de ce contrôle ? Le rapport entre la théorie et la pratique doit être étudié en matière terroriste, où les exemples de déboires judiciaires ne manquent pas. Un individu est rendu à un État alors que la législation de l'État d'exécution ne qualifie pas ces faits de terrorisme.

De plus, un magistrat étatique peut refuser un mandat d'arrêt européen sous prétexte que le mandat d'arrêt européen serait émis dans un motif politique ou pour une infraction politique. Mais en matière terroriste, ce principe est bien ambigu, à cause de la dépolitisation de cette infraction et de la confiance qui règne entre les États. Est-il concevable que le juge apprécie la possible intention politique du magistrat étranger ? Ces considérations peuvent véritablement déséquilibrer un tel système au profit

---

<sup>14</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres

sécuritaire. Tout l'enjeu est bien de respecter les droits fondamentaux des personnes remises et la jurisprudence de la CJUE est prolifique depuis 2016. Son arrêt Aranyosi et Caldaru<sup>15</sup> a permis à la Cour d'écrire une nouvelle page dans la concrétisation de cet espace de liberté. Un double test pourra être réalisé pour apprécier les conditions de détention de la personne remise dans l'État d'émission, mais aussi pour ce qui relève des exigences du procès équitable<sup>16</sup> ou du principe de légalité<sup>17</sup>. La remise pourra ainsi être refusée pour non-respect des droits fondamentaux. Cet arrêt se veut rassurant pour la personne remise. Mais un terroriste pourrait-il bénéficier d'un tel contrôle sur sa remise ? En matière terroriste, le curseur de la proportionnalité de la remise peut bien être en deçà de celui prévu pour des infractions de droit commun qui n'ont pas de connotation politique, et moins liées à la souveraineté étatique. Un magistrat s'y est risqué dans le cadre de la remise à la France de Salah ABDESLAM, membre du commando V13. Il a estimé qu'une remise à la France pouvait entraîner une atteinte à l'article 3 de la CEDH<sup>18</sup>. Ayant été condamné à la peine de réclusion criminelle de perpétuité incompressible, en isolement, S. ABDESLAM aurait pu subir des traitements inhumains ou dégradants en France. Mais cette décision n'a convaincu que certaines personnes. Elle s'est, en conséquence, soldée par le transfert de celui-ci quelques jours après, en exécution d'un accord passé qui prévalait sur toute décision nationale<sup>19</sup>. La France n'a pas supporté une telle supervision dans ces droits fondamentaux, soutenant que les juridictions étrangères n'ont pas à s'interférer au nom du respect de la confiance mutuelle, et que les autorités belges devaient respecter le protocole d'accord conclu. Cependant ce transfert au mépris d'une décision de justice peut aussi être appréhendé comme une remise en cause de la reconnaissance mutuelle des jugements étrangers, bien que prévu par le droit lui-même. Cette affaire qui sera développée résume à bien des égards les enjeux que pose l'espace de liberté, de sécurité et de justice, que l'UE s'est fixé.

La coopération judiciaire européenne en matière de terrorisme s'inscrit-elle toujours dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ? La spécificité du terrorisme est telle, qu'il est possible d'envisager un système dérogeant au régime réservé aux autres infractions, y compris même d'autres *eurocrimes*. Nous en aborderons les particularismes et son rapport ambivalent avec l'idée même de coopération judiciaire.

La lutte contre le terrorisme à l'échelle européenne se caractérise par une mise en avant de l'espace de sécurité (Partie I). Partant de ce constat, le défi pour l'UE et les États membres sera de matérialiser davantage l'espace de liberté et de justice dans la coopération judiciaire antiterroriste (Partie II).

---

<sup>15</sup> CJUE, grande chambre, Aranyosi et Caldaru, 5 avril 2016

<sup>16</sup> Pour une application nationale de ce double test. Cf. Cass. Crim, 19 novembre 2019, 19-86.655, inédit

<sup>17</sup> Pour une application nationale de ce double test. Cf. Cass. Crim, 7 janvier 2020, Bull. Crim., 19-87.741

<sup>18</sup> Cour d'appel de Bruxelles, 2023/KR/48, 3 octobre 2023

<sup>19</sup> Cf. *infra* p. 77

## PREMIÈRE PARTIE. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : LA MISE EN AVANT PERTINENTE DE L'ESPACE EUROPÉEN DE SÉCURITÉ

« *L'insécurité n'est pas seulement un sentiment mais une réalité quotidienne que les États ont le devoir de combattre* »<sup>20</sup>. Ainsi, pour faire véritablement vivre cet espace de sécurité, les instances de l'UE mettent en œuvre des politiques de plusieurs ordres. Il peut s'agir de réguler la libre circulation, le flux migratoire, ou encore d'assurer une confiance entre les autorités judiciaires. C'est cette dernière qui va nous intéresser, instituée pour un espace commun en matière pénale et civile<sup>21</sup>.

Les États membres en sont conscients, l'objectif à terme est d'opter une harmonisation complète des droits internes. Mais, la matière terroriste, entre autres, connaît ses spécificités car les États ne sont pas prêts à renvoyer une part trop importante de leur souveraineté à Bruxelles. Le terrorisme est davantage perçu comme une menace à la Nation elle-même, l'UE n'aurait donc pas son mot à dire sur les méthodes à envisager pour lutter contre ce phénomène. La méthode des petits pas est de mise. Et face à une menace terroriste toujours plus européenne, répondant à une histoire commune de l'Europe fondée sur l'État de droit, les États membres vont se rendre compte qu'il est dans l'intérêt communautaire mais aussi *national* de s'ouvrir à la coopération européenne. Ils vont ainsi accepter de léguer une part de leur souveraineté, même en matière terroriste, car tel en était l'objectif pour une lutte efficace (Titre 1). Une fois les frontières abolies entre les États membres, la peur d'une criminalité organisée à l'échelle européenne jaillit. Le lien est établi par les instances européennes et les États membres<sup>22</sup>. Il va s'agir là d'un véritable moteur pour que les textes européens se saisissent de cette problématique en créant, sur la base de principes directeurs, des mécanismes pour appréhender un individu quel que soit l'État membre où il se trouve, et pour faciliter les enquêtes en matière probatoire. Tout cela n'aura donc qu'un but : dépasser la limite territoriale des États membres (Titre 2). Le principe de la territorialité de la loi pénale, ainsi théorisée par Cesare BECCARIA est vu comme un frein à la libre circulation. Le droit extraditionnel avait déjà permis de sortir de ce schéma traditionnel, mais il restait néanmoins inscrit dans le respect total de la souveraineté étatique. Une étape semble ainsi être franchie en matière de coopération judiciaire européenne où le passage de « *l'extradition administrativo-judiciaire à un mandat d'arrêt européen, acte purement judiciaire, est exemplaire de cette évolution* »<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> DELMAS-MARTY M., *Libertés et sûreté dans un monde dangereux*, La Couleur des idées, Seuil, 2010, 276 pages

<sup>21</sup> MEGIE A., « L'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice » in DEHOUSSE R., *L'Union européenne*, La Documentation Française, 2014

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> « Entretien avec le Procureur national antiterroriste, Jean-François Ricard et le Procureur adjoint, Jean-Michel Bourles » in « Le procès des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015 », *Les cahiers de la justice*, Revue trimestrielle de l'École nationale de la magistrature, 2021, p.211

## **Titre 1. Le dépassement nécessaire de la souveraineté étatique par la coopération judiciaire antiterroriste**

L'antiterrorisme est par nature inhérent aux fonctions régaliennes d'un État, de sorte que la riposte au terrorisme est nationale, qu'elle soit judiciaire, administrative ou militaire. L'émotion suscitée par les attaques va conduire à adopter des textes normatifs plus sévères, allant parfois au-delà des exigences européennes<sup>24</sup>. Les États accepteront en demi-teinte l'aide apportée par l'Union européenne, car cette dernière est plutôt perçue comme un frein au plein exercice de sa souveraineté. Nul autre organe, qu'il soit étatique ou non, ne peut aussi bien mesurer l'ampleur de l'acte terroriste que l'État qui en est meurtri sur son sol. L'État va faire usage de ses prérogatives que lui confère la loi (Chapitre 1) pour rétablir la sécurité intérieure et la justice. C'est un enjeu, non pas que judiciaire, mais aussi politique. Les gouvernements successifs sont en quelque sorte soumis à ce test du terrorisme sur leur sol ; et les citoyens attendront que les élus combattent ce phénomène dissident avec grande sévérité. Cependant, cet ordre westphalien est remis en cause par le développement du terrorisme lui-même et par l'ouverture des frontières européennes. Cet espace n'a fait que s'étendre et de nombreux individus ont pu profiter de ces *laissez-passer* pour s'infiltrer en Europe, créant parfois des réseaux immenses, reliés ou pas à des zones étrangères. C'est cette menace européenne qui convainc peu à peu les États à adopter un comportement plus proactif dans la coopération européenne, qu'elle soit sociale, militaire ou judiciaire. Cette conception nouvelle du terrorisme entraîne à plus forte raison une conception nouvelle de l'antiterrorisme (Chapitre 2). Mais les États membres ne s'adonnent pas pour autant à une européanisation totale et forcée de l'antiterrorisme, où un rôle important doit être joué par les institutions européennes et les États eux-mêmes.

### ***Chapitre 1. Le caractère en principe régalien de l'antiterrorisme***

Les autorités nationales sont habilitées et habituées à mettre tout en œuvre pour lutter contre le phénomène terroriste par la prévention ou par la répression. Bien que des textes encadrent le terrorisme, les moyens choisis reflètent souvent l'appréhension de ce phénomène par l'État à un instant T. De par la nature du terrorisme, celui-ci est intimement lié à l'idée d'État souverain, à l'atteinte à la nation tout entière. Il faut donc la combattre pour éviter un renversement des idées politiques, culturelles ou religieuses. L'État, meurtri par des attaques terroristes, va donc prendre le problème à bras-le-corps, ne le réduisant pas à une simple criminalité de droit commun. Les objectifs de sécurité intérieure prendront le dessus, ce qui est gage de souveraineté dans ce domaine *on ne peut plus* régalien (Section 1). Par la suite, la tenue d'un procès comme consécration d'un antiterrorisme national paraît bienvenue et

---

<sup>24</sup> BENILLOUCHE M., « La lutte antiterroriste dans l'espace pénal européen », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages, p.55

essentielle pour la société française (Section 2). Le procès marque ainsi le moment où le droit national l'emporte sur la violence perpétrée à l'encontre de la Nation.

### *Section 1. L'affirmation de la souveraineté en matière de sécurité nationale*

L'État en tant qu'entité distincte, s'affirma comme seul acteur dans la lutte contre le terrorisme, laquelle s'avère nationale. Il en va de la sécurité nationale, et nul autre État ne pourra faire preuve d'ingérence dans la prise de décision. Les moyens invoqués par l'État seront internes car coopérer avec les États dans un domaine touchant la sécurité nationale serait synonyme de perte de souveraineté. Le cas du renseignement est évocateur tant il permet de comprendre ses rapports houleux avec une autorité régionale qui voudrait les dépasser. La France a donc une compétence exclusive en matière de renseignement (§1). Cette affirmation de la souveraineté amènera l'État à agir seul contre un phénomène touchant les intérêts de la Nation (§2). Les définitions sont internes, la répression est interne. Les instances européennes feront ainsi face ainsi à l'égoïsme régalien particulièrement prégnant dans la lutte antiterroriste.

#### §1. La compétence exclusive de la France en matière de renseignement

**Autonomie du renseignement.** Le renseignement se caractérise par un large éventail pour neutraliser les individus. Il peut s'agir de mesures administratives (expulsions, assignations à résidence, gel des avoirs, etc.)<sup>25</sup> mais aussi d'incriminations judiciaires notamment l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste où le renseignement sera judiciaire. Ces textes purement nationaux permettent aux agents du renseignement de jouir d'une totale compétence dans la lutte contre le terrorisme sans que le droit de l'Union européenne ne vienne les contraindre ; car le renseignement est inhérent à l'État-nation. L'article 4 du traité sur l'Union européenne (TUE) le prévoit lui-même : « *L'Union (...) respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.* ». Ainsi, l'UE reste attentive aux souhaits des États membres en leur présumant une compétence exclusive. La sécurité nationale reste sensible et confidentielle, il en va des intérêts de la Nation. Les États l'ont donc bien compris, et s'en saisissent. Mais des échanges bilatéraux sont apparus, par des enceintes discrètes comme le Club de Berne, un lieu d'échanges de renseignement allant du terrorisme aux cyberattaques jusqu'à la prolifération. Ce renseignement à l'échelle de quelques États se base sur la réciprocité et la

---

<sup>25</sup> BONELLI L. et RAGAZZI F., « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne », *Archives de politique criminelle*, 2019/1 (n° 41), Éditions Pédone, pp.119-145, p.139

propriété de l'information transmise<sup>26</sup>. Les États ont donc une marge discrétionnaire sur la maîtrise de leurs informations.

**Européanisation du renseignement ?** Post attentat du 11 septembre, ce même groupe institue un groupe antiterroriste, dit *GAT* chargé d'analyser le fonctionnement du terrorisme islamique<sup>27</sup>. Là encore, aucun effort de formalisation n'est fait ; les États s'en remettent complètement à la souveraineté de chacun. Le *GAT* ne fait pas partie des institutions composant l'UE mais reste fort utile pour lui fournir des évaluations des menaces et particulièrement à travers le centre de l'UE pour l'analyse d'informations (INTCEN). Ce centre montre combien l'initiative d'une « *multilatéralisation européenne de la coopération en matière de renseignement* »<sup>28</sup> est possible. L'INTCEN rend des analyses de renseignements, des comptes rendus de certaines situations au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Mais à cause d'un mandat limité, le centre n'a aucun moyen opérationnel et ne peut contraindre les États membres à coopérer avec lui. Cela témoigne cependant d'une ouverture quant à cette présomption de compétence exclusive des États membres. L'article 73 du TFUE vient rappeler aux États que même en l'état de l'article 4.2 du TUE, les États sont incités à coopérer et à se coordonner « *entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale* » lorsqu'ils pensent que cela est approprié. Il n'en reste pas moins que l'opacité de cette Europe du renseignement est acceptée par les États membres qui voient dans celle-ci un *mal nécessaire*<sup>29</sup>. La réglementation à l'échelle européenne permet une ouverture à la coopération mais compte tenu de la nature et de l'histoire du renseignement, celui-ci demeure dans un entre-soi incomparable. Cette coopération du renseignement à l'échelle européenne n'est pas marquée d'un grand succès pour l'instant, et notamment au cas relatif à Salah ABDESLAM, commanditaire des attentats du 13 novembre 2015 à Paris et en Seine Saint Denis. Il a été avancé que des agents du renseignement belge avaient en leur possession des informations relatives au danger que pouvaient représenter les frères ABDESLAM, sans jamais les transmettre à leurs homologues français<sup>30</sup>. Bien sûr, l'échec ne signifie pas un échec de principe. Mais, il serait sûrement judicieux de passer outre cet égoïsme régalien, pour coopérer davantage, y compris dans les structures du renseignement. Laurent Nunez, alors coordonnateur national du renseignement à la présidence de la République (CNRLT), analyse cette Europe du renseignement comme une structuration lente, qui peut « *susciter beaucoup d'attentes, de*

---

<sup>26</sup> BERTHELET P., « Mettre un terme à la concurrence entre les communautés policière et de renseignement, le projet d'un centre de fusion européen », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages, p.110

<sup>27</sup> BERTHELET P., 2016, *op. cit.*, p.110

<sup>28</sup> DE BRUYCKER P., WATT D., LABAYLE H., WEYEMBERGH A. et BRIERE C., « Attentats terroristes de Paris : une défaillance de l'Espace de liberté, sécurité et justice ? », *Réseau Universitaire européen dédié à l'étude du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice*, soutenu par le CNRS, 8 janvier 2016

<sup>29</sup> BERTHELET P., 2016, *op. cit.*, 109

<sup>30</sup> DE BRUYCKER P., WATT D., LABAYLE H., WEYEMBERGH A. et BRIERE C., 2016, *op. cit.*



*fantasmes ou de craintes et ses relations avec les institutions européennes impliquent un examen minutieux* »<sup>31</sup>, la méthode des petits pas est sans doute la plus préférable dans ce domaine.

**Développement positif du renseignement français.** Aussi et par-dessus tout, plaider pour une meilleure coopération entre les États membres est un débat en soi, mais les États, et la France doivent pouvoir organiser leur renseignement intérieur pour que les volontés de division cessent. Déjà en 2012, les services de renseignement français furent montrés du doigt notamment quant à leur gestion de la stratégie antiterroriste. Il était question du prétendu défaut de vigilance sur la menace terroriste et le danger que pouvait représenter Mohammed MERAH. Le bilan fut extrêmement lourd et les victimes attaquées extrêmement symboliques pour la Nation. Cet attentat aura permis un nouvel agencement du renseignement français en remplaçant la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la direction de la surveillance du territoire (DST) par deux autres entités (DCRI et SDIG) avec une volonté d’instaurer un continuum du renseignement intérieur en matière d’antiterrorisme<sup>32</sup>. Cet engouement politique et médiatique n’aura pas les effets qu’on espérait. Aujourd’hui et depuis 2017, la CNRLT (Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme) veille à la coordination stratégique et permet de « *s’assurer de la bonne utilisation par tous les services des dispositifs de renseignement* »<sup>33</sup>. Ce n’est que par cette union entre les services que le renseignement français pourra être identifié formellement par ses homologues européens et qu’une réelle coopération pourra amorcer. La rapidité du passage à l’acte, la difficulté dans les interceptions de communication à cause du cryptage des réseaux, le caractère international de la menace sont tant de points saillants concourant à la coopération entre les services de renseignement. Les États bénéficient d’une liberté dans l’administration de leur service de renseignement mais en échange, des devoirs de structuration s’imposent, et particulièrement quand ces difficultés affectent la coopération policière et judiciaire. Aujourd’hui, la DGSI (Direction Générale de la Sécurité Intérieure) paraît bien organisée et répondre à la demande de lutte efficace contre le terrorisme<sup>34</sup>. Cet organe collabore aussi avec l’autorité judiciaire par l’intermédiaire de notes contenant des renseignements, qui sont *blanchis* et les rendent formellement recevables par le juge judiciaire<sup>35</sup>. L’intermédiaire d’un organe mi-service de renseignement/mi-service de police judiciaire, permet alors d’être efficace pour lutter contre le terrorisme même si des problématiques de transparence et de procès équitable peuvent se poser.

---

<sup>31</sup> NUNEZ L., « Le renseignement, un appui discret et essentiel au bénéfice de la sécurité de l’UE », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2022/2 (N° 55), Éditions Institut des hautes études du ministère de l’Intérieur, pp.174-177

<sup>32</sup> BONELLI L. et RAGAZZI F., 2019, op.cit., p.130

<sup>33</sup> « La communauté du renseignement », Direction générale de la sécurité intérieure, Ministère de l’Intérieur et des Outre-mer, 27 juin 2022

<sup>34</sup> Ses objectifs sont triples : « la coordination opérationnelle du renseignement, des investigations judiciaires sous l’autorité des magistrats, et des stratégies de coopération nationale et internationale du ministère de l’Intérieur en matière d’antiterrorisme » (« La lutte contre le terrorisme », site de la DGSI, 2 janvier 2023)

<sup>35</sup> CAHN O., « Lutte contre le terrorisme -Judiciarisation du renseignement. Secret versus défense », *La Semaine Juridique*, Édition Générale n° 35, 30 août 2021

## §2. Le terrorisme : une infraction contre les intérêts de la Nation

**État principalement visé.** Le Code pénal en témoigne, le terrorisme est légalement défini comme une série d'infractions de droit commun perpétrées avec une intention particulière<sup>36</sup>, ou des infractions autonomes, contenue dans le Livre IV *Des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique*. Cette matérialisation n'est que le fruit d'un constat, celui de l'État comme première victime du terrorisme<sup>37</sup>. L'émotion que ces actes suscitent sur le peuple français conduit le législateur ou le gouvernement à adopter des textes pour le prévenir et le réprimer. Ainsi, la réponse apportée est purement nationale. Bien que d'autres pays s'en émeuvent, il paraît illusoire, dans une logique souverainiste, de penser qu'ils puissent réprimer un comportement qui a lieu dans un autre État. Ils prendront des mesures concernant leur ressort, leur État.

Celui-ci paraît alors seul responsable face au terrorisme dès lors qu'il a été attaqué dans son intégrité politique, son identité collective, sa sécurité. Il s'en trouve fortement déstabilisé, par une peur radicale, « *qui pénètre l'imaginaire collectif d'insécuriser tout un peuple* »<sup>38</sup>. C'est alors à l'État que revient la lourde charge d'assurer les clauses essentielles du contrat social. L'acte terroriste emporte avec lui un lourd message symbolique car les victimes sont souvent choisies à raison de leur fonction sociale, de leur religion, de leurs aspirations politiques. L'attentat suggère un message fort et est à différencier de la criminalité organisée. Le criminel ou délinquant terroriste ne souhaite pas s'enrichir mais « *amplifier la portée de l'événement, vecteur d'un message exclusivement idéologique, faire pression sur l'opinion publique en utilisant le langage du symbole.* »<sup>39</sup>.

Depuis l'apparition des phénomènes terroristes, l'État veut montrer qu'il est actif dans la lutte contre ceux-ci, par des mesures symboliques mais aussi très concrètes.

**Conséquences en droit pénal.** Ainsi, des pans entiers du droit pénal et de la procédure pénale française sont dédiés à la lutte contre le terrorisme. Les premières lois de 1986, véritables clés de voûte du système judiciaire antiterroriste, vont centraliser les procédures en matière terroriste après une série d'attentats<sup>40</sup>. Les affaires terroristes seront instruites par une juridiction parisienne, dont le ministère public parisien portera l'accusation en cour d'assises spécialement composée à Paris. Les différentes lois de 1986 érigent des actes de terrorisme en infractions autonomes, punies de peines aggravées. L'association de malfaiteurs terroriste est ajoutée en 1996 après des attentats du Groupe islamique armé (GIA). Par la

---

<sup>36</sup> CAHN O., « L'identification du terrorisme au regard de l'état approche en droit pénal français », in BLANC F. et BOURDON P., *L'État et le terrorisme*, Éditions de la Sorbonne, De Republica, 2018, 298 pages

<sup>37</sup> CAHN O., « Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre. Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, 2016/1 (n° 38), Éditions Pédone, pp.89-121, p.94

<sup>38</sup> URVOAS J.-J., « Discours prononcé à l'ouverture du colloque « 30 ans de législation antiterroriste », ENM-Paris, 23 novembre 2013, *Les Cahiers de la Justice. Sortir de l'impunité*, 2017/1 (N° 1), pp.7-11

<sup>39</sup> S. RENOUX T., « Juger le terrorisme ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 14 (dossier : la justice dans la Constitution), mai 2003

<sup>40</sup> BAUER A. et SOULLEZ C., *Terrorismes*, Dalloz, 2023, 256 pages

suite, la liste des infractions n'a cessé d'être complétée, tout comme l'adjonction de la circonstance aggravante de la bande organisée ou le fait de ne pas pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie (article 421-2-3 du Code pénal). La loi du 9 mars 2004, qui vient adapter la justice aux évolutions de la criminalité, criminalise l'AMT, rend possibles les interceptions téléphoniques pour des enquêtes préliminaire et de flagrance pour terrorisme ; adapte les décisions-cadre de 2002 en adaptant en droit interne les équipes communes d'enquêtes et le mandat d'arrêt européen. Les nécessités de la coopération internationale antiterroriste peuvent permettre d'étendre la garde à vue à 6 jours (loi du 23 janvier 2006). Aussi, depuis la loi du 21 décembre 2012, l'autorité judiciaire est compétente pour poursuivre des Français (ou résident habituellement en France) qui se rendent à l'étranger pour participer à des camps d'entraînement terroriste (article 113-13 du Code pénal). Les lois du 13 novembre 2014, du 3 juin 2016 et du 28 novembre 2017 méritent aussi d'être citées tant elles nourrissent la législation antiterroriste de fond et de forme ; sans compter les lois donnant davantage de prérogatives aux autorités administratives<sup>41</sup>.

Tant d'exemples montrant la préoccupation actuelle et certaine du législateur envers la lutte contre le terrorisme, qui est devenue aujourd'hui un enjeu de politique pénale. Certaines de ces lois conçues dans une logique sécuritaire heurtent les droits et libertés fondamentales prévues par de nombreuses conventions et textes normatifs. C'est alors que certains auteurs ont pu utiliser la notion de *droit pénal de l'ennemi* pour désigner un dispositif dérogatoire permanent dans lequel se confondent droit pénal et droit administratif mais aussi des outils militaires, hors de contrôle constitutionnel ou juridictionnel effectif<sup>42</sup>. Le terroriste se trouverait alors dépersonnalisé, privé de certains droits car il aurait été un *citoyen déloyal*. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme djihadiste, les tenants de cette théorie démontrent la spécificité de cette menace, tant le djihadiste est difficile à caser dans les catégories issues de la modernité : délinquant de l'intérieur ou ennemi de l'extérieur ? Le législateur jongle entre ces deux idées classiques du droit pénal et du droit des conflits armés. Il est ainsi reproché la conception de la lutte antiterroriste à travers seulement trois personnes : le procureur, le préfet et le militaire<sup>43</sup> ; les juridictions judiciaires et administratives ayant en fait peu de marge de manœuvre. Par exemple, l'opération Serval au Mali en janvier 2013 ou l'opération Barkane au Sahel a montré comment la France peut mener la *guerre au terrorisme*, le droit pénal n'étant plus l'ultime ratio de la lutte contre le terrorisme<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Par exemple : la loi du 26 novembre 2003 (sur l'expulsion des étrangers constituant une menace terroriste), la loi du 14 mars 2011 (dite *Loppsi 2* sur la vidéoprotection), la loi du 13 novembre 2014 (sur la suppression des messages terroristes en ligne ou encore l'interdiction administrative d'entrée et de sortie du territoire, le renforcement de l'assignation à résidence), la loi du 24 juillet 2015 (dite *Renseignement* renforçant les moyens d'enquête du renseignement), la loi du 3 juin 2016 (sur le contrôle des *retours*, le renforcement des pouvoirs de Tracfin).

<sup>42</sup> CAHN O., 2016, *op. cit.*, p.119

<sup>43</sup> *Ibid*, p.119

<sup>44</sup> *Ibid*, p.116

**Nécessité du juge judiciaire.** La lutte contre le terrorisme ne peut se concevoir qu'avec l'intervention d'un juge judiciaire, garant de la liberté individuelle ; sa déontologie l'obligeant d'être impartial et indépendant. Antoine GARAPON précisait que « *la force de la justice dans les démocraties c'est de ne pas rendre coup pour coup, et de refuser de se mettre au niveau de l'adversaire* »<sup>45</sup>. Ainsi, bien que souffrant de nombreux maux, la justice française doit pouvoir procéder à des enquêtes, des instructions, par des auditions de victimes, de témoins, des interrogatoires, et les corroborer par des preuves pour condamner ou acquitter l'auteur des faits au nom du peuple français. Le temps judiciaire permettra de définir les charges pesant sur les accusés au cours de longs procès selon des valeurs partagées par la Nation, bien loin du temps politique et médiatique. Pour construire un tel dossier, contenu dans quelques centaines de tomes, des preuves doivent pouvoir s'y trouver permettant au magistrat instructeur d'instruire à charge ou à décharge. Par son instruction basée sur des preuves qu'il aura lui-même constatées, le magistrat formera un agrégat d'informations données par les enquêteurs mais aussi par des personnes en charge du renseignement dont l'information aura été judiciairisée. Ce n'est que par ce biais que justice pourra être rendue en matière terroriste.

## *Section 2. La consécration de l'antiterrorisme par un procès national*

**Rétablir l'ordre social.** Le procès national marque réellement le point d'orgue d'une instruction approfondie opérée par l'autorité judiciaire française. Selon BECCARIA, « *un crime ne doit être puni que dans le pays où il a été commis, parce que c'est là seulement, et non ailleurs, que les hommes sont forcés de réparer, par l'exemple de la peine, les funestes effets qu'a pu produire l'exemple du crime.* »<sup>46</sup>. Ce procès, qui est avant tout le procès du criminel ou délinquant, doit être la réponse principale donnée aux terroristes qui ont commis des actes en France. De par sa nature et son imprévisibilité, l'acte terroriste se « *heurte profondément à notre sens de justice* »<sup>47</sup>. Ainsi, le juge national a une place prépondérante dans la lutte contre le terrorisme. Il aura pour mission d'entrer dans un processus d'individualisation et de compréhension du cheminement de l'accusé<sup>48</sup>, mission favorisée par une longue durée des procédures. Le juge exercera son office en ayant à l'idée que si ces faits s'inscrivent sur le territoire national, mais qu'ils ont aussi une dimension plus organisée, internationale qui le dépasse. La mission du juge sera alors de replacer le procès dans un contexte politique plus large de lutte contre le terrorisme. C'est en cela qu'il pourrait lui en être donné le rôle d'acteur international où

---

<sup>45</sup> GARAPON A. et ROSENFELD M., *Démocraties sous stress. Les défis du terrorisme global*, Presses Universitaires de France, 2016, 232 pages, p.207

<sup>46</sup> BECCARIA C., *Des délits et des peines*, Éditions du Boucher, 2002, 146 pages, p.73

<sup>47</sup> GARAPON A. et ROSENFELD M., *op. cit.*

<sup>48</sup> WEILL S., « Juger le terrorisme : Une ethnographie à la Cour d'assises spécialement composée de Paris », *Cultures & Conflits*, 2021/3 (n° 123-124), Éditions L'Harmattan, pp.105-121

la justice quotidienne fait entrer des questions géopolitiques mondiales dans le prétoire<sup>49</sup>. Et face à cette barbarie qui s'inscrit, la justice ne doit pas s'y méprendre par la loi du Talion. La logique guerrière que certains terrorismes entendent appliquer sur notre sol ne doit pas permettre au juge de justifier de se mettre au même niveau que l'adversaire<sup>50</sup>. Ils n'ont pas « *frappé le sol français* », mais bien commis une infraction criminelle qui mérite une peine proportionnée aux dommages causés, tant matériels que dans les valeurs de notre société. S'échappant des variables politiques, le juge doit avant tout appliquer le droit *froidement*<sup>51</sup>, et c'est là la force de notre démocratie. De sorte que pour l'individu jugé, comparaître devant une juridiction pénale est la situation la plus favorable et protectrice. « *Il ne faut donc pas renoncer à améliorer le droit pénal, dans l'espoir qu'il redevienne la forme la plus avancée de la violence légitime exercée par l'État* »<sup>52</sup>. L'instauration d'un Parquet national antiterroriste en 2019 permet à tout le moins à cette justice de se spécialiser. Elle améliore la « *force de frappe judiciaire* » pour une réponse adaptée à l'acte terroriste en jeu. Elle ne recevra pas d'instructions individuelles directes de l'organe gouvernemental hiérarchique et agira en indépendance. Le PNAT requerra une peine lourde dans son quantum et lourde de sens par une mise en scène du rituel judiciaire. Cette théâtralité est aussi importante dans la matière terroriste et est *a fortiori* l'expression du pouvoir ; ce rituel n'est pas neutre car il marque la primauté du droit sur la force, et incarne la puissance du droit. Ce temps judiciaire va ainsi créer de l'ordre face au désordre<sup>53</sup>. Et la captation audiovisuelle des audiences sera un moyen pour le citoyen d'appréhender cette justice qui se veut transparente, démocratique, et dont les procès antiterroristes relèvent d'une histoire commune nationale. Ce récit et cette condamnation seront alors d'utilité publique.

**Garantir la rationalité de la peine en antiterrorisme.** Mais l'analogie de la mise en scène doit connaître ses limites. Dans des procès aussi médiatisés, qui répondent à une politique pénale gouvernementale forte, la théâtralité peut devenir vectrice de perversion quand elle est mise au profit d'un procès politique. Le procès pour terrorisme ne doit pas tomber dans ce piège d'autant que les peines sont draconiennes en la matière. Un statut dérogatoire lui permet selon certains avocats de requérir des peines *d'élimination* avec des peines de sûreté très longues. L'objectif est aussi de se baser sur la sécurité nationale pour rendre de telles peines, dont la fonction rétributive de l'infraction peut en paraître dévoyée. C'est tout le paradoxe que le terroriste entend entretenir, est-il un ennemi de la cité, ou un criminel ? Le magistrat devra nécessairement porter la même attention à tous les cas qui lui sont soumis pour rendre justice car « *les affaires dites extraordinaires ne doivent se traiter qu'à l'ordinaire avec la*

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> GARAPON A., ROSENFLED M., « Comment rendre justice à ces attentats ? », in *Démocraties sous stress. Les défis du terrorisme global*, Presses Universitaires de France, 2016, pp.119-153

<sup>51</sup> Est entendue une approche purement positiviste du droit.

<sup>52</sup> ALIX J. et CAHN O., *Hypothèse de la guerre contre le terrorisme*, Dalloz, Octobre 2017, 300 pages, introduction

<sup>53</sup> GARAPON A., *Bien juger Essai sur le rituel judiciaire*, Odile Jacob, Année : 2001, 352 pages

*même garantie pour tous* »<sup>54</sup>. Et l'objectif de tels procès comme celui du 13 novembre, de Nice, de *Charlie Hebdo* est de mettre en avant la rationalité de la peine pénale, sans en oublier la fonction de réinsertion de la prison. Ces valeurs qui sont les nôtres, doivent être appliquées mais il serait utopiste de croire que cela reflète exactement la réalité des procès. D'une part l'ordre juridique ne va pas toujours dans cette perspective et d'autre part, d'autres logiques que judiciaires demeurent. La réflexivité qu'apporte le procès judiciaire semble être en décalage avec le temps urgent propre au terrorisme<sup>55</sup>.

**Relativisation en matière terroriste.** Avec presque 350 jugements dans les affaires en relevant de la compétence du tribunal correctionnel, et 83 dossiers jugés en cour d'assises, cette justice antiterroriste s'avère efficace et semble répondre au respect du contradictoire, sans en être contestée comme auparavant<sup>56</sup>. Là où des membres d'*Action directe* se servaient des salles d'audience comme tribunes, où le juge n'avait de cesse de les délégitimer dans un rapport de force ultra violent, il en est moins aujourd'hui. Le terrorisme islamique s'inscrit peu dans cette configuration ; lesquels membres se repentissent souvent, ou revendiquent leur innocence, bien éloignée de la logique armée de ce terrorisme par le djihad<sup>57</sup>. L'office du juge paraît ainsi plus apaisé pour dire le droit ; les débats sont contradictoires, même si pour certains d'entre eux la justice de Dieu est bien supérieure. Cela ne gêne pas le juge de rendre justice au nom du peuple français.

## ***Chapitre 2. La conception nouvelle de l'antiterrorisme en Europe***

Cependant, la justice française ne peut s'opposer à la logique internationalisée de certains terrorismes. Ces mouvements terroristes ne sont pas enfermés dans une communauté nationale mais revendiquent des idées qui peuvent avoir une résonance pour l'ensemble des États européens. À l'exception des terrorismes qualifiables d'indépendantistes, les autres formes de terrorisme résultent souvent d'un phénomène global, fortement déterritorialisé lié à la mondialisation des conflits<sup>58</sup>. Citons par exemple le terrorisme islamique qui a pris une place certaine dans beaucoup d'États membres. Il impacte, depuis une vingtaine d'années, de nombreuses valeurs européennes, ce qui fait de lui une menace européenne (Section I). Comme l'a rappelé le président de la Commission, Jean-Claude

---

<sup>54</sup> TRUCHE P., *Juger être jugé. Le magistrat face aux autres et à lui-même*, Fayard, 2001, 192 pages, p.89

<sup>55</sup> GARAPON A., ROSENFLED M., *op.cit.*

<sup>56</sup> LECLERC J-M. et GONZALES P., « Jean-François Ricard, procureur national antiterroriste : « Un contexte de menace terroriste qui se renouvelle et s'accroît », le Figaro, 8 mars 2024

<sup>57</sup> MEGIE A., « Le contentieux judiciaire antiterroriste depuis 2015 : « massification », spécialisation et politisation », in SEZE R., *Les États européens face aux militantismes violents, édition ANR Vioramil*, 2019

<sup>58</sup> SAULNIER CASSIA E., « De la lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne », in SAULNIER CASSIA E., *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, LGDJ, Hors collection, 2014, 550 pages, pp.1-15

JUNCKER : « *L'Europe ne doit pas se laisser impressionner par le terrorisme* »<sup>59</sup>, qu'il soit de nature séparatiste, révolutionnaire, djihadiste ou importé des conflits étrangers. Par la suppression des frontières au sein de l'Union européenne, il est nécessaire de penser autrement la frontière étanche « *entre un "intérieur" et un "extérieur" du national* »<sup>60</sup>. Les auteurs d'actes de terrorisme sont pour la plupart des personnes nées et installées en Europe.

Ainsi, pour que l'espace européen soit gage de sécurité, une réponse commune concertée est nécessaire entre les États membres. Par le dessein de l'harmonisation voire l'unification d'un droit procédural et fondamental, les États peuvent compter sur des instances mises en place par l'Union européenne pour permettre une plus douce transition entre souveraineté et quasi-fédéralisme. La réponse est donc commune mais mesurée, idée qui convaincra les États membres à s'adonner à plus de coopération pour lutter contre le terrorisme (Section II). Les mécanismes mis en place seront bien différents de la coopération internationale en ce qu'ils traitent d'une problématique et d'une réponse régionale selon des valeurs communes fortement ancrées.

### *Section I. Le terrorisme : menace européenne*

Le terrorisme est bel est bien une menace européenne, de par sa contrariété avec les valeurs de démocratie, de libertés fondamentales, de liberté religieuse ou encore économique. Ainsi Europol, agence européenne en charge de la coopération policière, identifie plusieurs terrorismes parmi lesquels le terrorisme djihadiste, le terrorisme d'extrême droite, le terrorisme de gauche et anarchiste, le terrorisme ethno-nationaliste et séparatiste et d'autres types de terrorisme. Ce classement est à peu près similaire dans chaque État membre tant ceux-ci sont liés par une histoire commune, un système politique commun basé sur la démocratie. Le terrorisme occidental a en somme toujours existé mais sa recrudescence est admise par les chercheurs, caractérisé par l'anti-élitisme, l'anti-establishment<sup>61</sup>. Face à la polarisation toujours croissante des partis politiques, la montée du racisme, de l'antisémitisme, de l'anticapitalisme, certains s'adonnent à l'extrémisme jusqu'à revendiquer des actions violentes. Et la guerre d'agression russe contre l'Ukraine a fait revenir sur le devant de la scène des réminiscences du passé, l'un accusant son adversaire de nazisme, l'autre d'impérialisme : les clivages sont de retour en Europe. De nombreux Européens, convaincus par de telles positions et de la guerre ou de la violence, rejoignent le champ de bataille ou les soutiennent par des théories complotistes ou par une manipulation

---

<sup>59</sup> « Vers une Europe meilleure. Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend », Discours sur l'état de l'Union 2016 du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker devant le Parlement européen, 14 septembre 2016.

<sup>60</sup> VAUCHEZ A., « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, n° 59-2, 2013, pp. 9-16

<sup>61</sup> « The European Union (EU) Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) », Europol, 14 juin 2023, p.22

de l'information. Ainsi, le terrorisme dit *occidental*<sup>62</sup> est présent en Europe (§1). Mais face aux groupes nationalistes, d'ultra-gauche comme d'ultra-droite, préfigure un terrorisme non moins connu, attiré à une vision extrême de l'islam. Se fondant sur l'anticapitalisme, le rejet de la démocratie, des parlements élus et des lois occidentales, une poignée d'individus revendique le système de la charia comme unique avenir de l'Europe, voire du monde. La globalisation du terrorisme islamique est particulièrement visible (§2).

### §1. Le terrorisme occidental : sa recrudescence

**Terrorisme d'ultra-gauche.** Selon un rapport d'Europol, « *l'activité terroriste de l'extrême droite et de l'extrême gauche est sur le point de jouer un rôle plus central dans la scène terroriste de l'UE* »<sup>63</sup>. Les causes n'en sont pas moins décrites et relèvent de « *plusieurs crises successives et marquées par l'incertitude combiné à une hyper-connectivité généralisée* ». Ainsi des groupes plus ou moins radicaux s'extrémisent au point de relever de la qualification terroriste proposée par Europol. Au-delà de telles qualifications, la France et ses pays frontaliers connaissent depuis longtemps des menaces terroristes sur leur sol<sup>64</sup>. En effet, le nationalisme basque présente des troubles à l'ordre public en ce qu'il revendique des attaques en Espagne, inspiré par les théories marxistes puis maoïstes. Les actions des mouvements ETA puis IPPARETARAK seront l'occasion pour la France<sup>65</sup> et l'Espagne de coopérer activement afin de traduire les individus en justice. Par cette bilatéralité, les deux États seront à l'avant-garde de la coopération judiciaire européenne. Aussi, la France ne manque pas de mouvements indépendantistes, en Bretagne, en Corse avec le FLNC qui assassina le préfet Claude Erignac en 1998, aux Caraïbes ou encore en Nouvelle Calédonie où la situation fut quasi insurrectionnelle avec la prise d'otage d'Ouvéa en 1988. Ainsi ces groupes qualifiés de terroristes ethno-nationalistes et séparatistes souhaitent leur indépendance en s'attaquant à des symboles de la République française pour faire avancer leurs causes. Des condamnations furent prononcées par les tribunaux français notamment à l'encontre du corse Yvan Colonna, pour « *assassinat en relation avec une entreprise terroriste* » dont sa décision définitive le condamnera à la réclusion criminelle à perpétuité (après un arrêt de rejet de la Cour de cassation en 2012).

De la même manière, CARLOS ouvertement engagé contre les agissements de l'État d'Israël, tristement célèbre pour ses nombreux attentats à la bombe, est condamné en 2013 à une peine de perpétuité assortie d'une période de sûreté de 18 ans. Carlos est perçu comme un terroriste soutenant des objectifs

---

<sup>62</sup> Est entendu par « occidental » des courants nés en Europe, bien qu'ils puissent être influencés par d'autres courants défendus dans le monde. A l'inverse, l'islamisme n'est pas né véritablement en Europe mais est importé du Proche et Moyen-Orient. D'où la distinction.

<sup>63</sup> Europol, 14 juin 2023, *op. cit.*

<sup>64</sup> Le PNAT préfère qualifier ces groupes d'ultra-gauche et d'ultra-droite, et non pas par le qualificatif « extrême » droite ou gauche, plus ancrés dans la vie politique française.

<sup>65</sup> Doit être entendu ci-après comme « autorité judiciaire française »



internationaux, en faveur du communisme. Ces groupes d'ultra-gauche souhaitent enclencher un sentiment de révolution auprès du peuple français, qui passera nécessairement par la violence contre le système économique, politique et social. Selon l'idéologie marxiste-léniniste, le but est ainsi d'établir une société communiste dénuée de classes sociales. On citera également la Fraction armée rouge allemande (RAF) ou encore les Brigades Rouges italiennes dont certains membres réfugiés en France n'ont pas fait l'objet d'extradition par la France selon la doctrine Mitterrand. Ils ont rompu avec le terrorisme donc ils ne seront pas extradés<sup>66</sup> et la Cour de cassation est claire sur ce point<sup>67</sup>.

**Terrorisme d'ultra-droite.** Au-delà du terrorisme d'ultra-gauche, subsiste un terrorisme d'ultra-droite, qui légitime l'usage de la violence par la haine afin de promouvoir leurs objectifs politiques ou idéologiques. Ces terroristes rejettent l'ordre démocratique, les droits fondamentaux, pour préférer le racisme, la xénophobie, l'homophobie, le suprémacisme<sup>68</sup>. On peut citer alors des procédures engagées contre des personnes se réclamant du national-socialisme, bien que ceux-ci peuvent agir seuls. Par exemple, en mai 2022, les autorités françaises ont empêché une attaque terroriste en arrêtant un individu radical à Bourg-Saint-Andéol, en France, pour des accusations de terrorisme<sup>69</sup>. Les exemples en Europe ne manquent pas, notamment Anders BREIVIK, un terroriste norvégien d'extrême droite qui a revendiqué les attentats d'Oslo et d'Utøya faisant 77 morts en 2011, condamné à 21 ans de réclusion criminelle<sup>70</sup>. Ainsi, la menace est bien réelle en Europe. Europol y dresse un portrait alarmant. Certains terroristes s'attaquent uniquement à un État membre en particulier au regard de leurs aspirations politiques notamment, mais ce type de terrorisme n'est pas purement national. Il s'inscrit dans des courants que l'Europe n'a pas su arrêter complètement dans son financement ou dans sa propagande sur Internet. Seule la coopération policière puis judiciaire permet de l'endiguer en échangeant des informations via des auditions, des interrogatoires et ainsi identifier et remonter les filières terroristes européennes.

## §2. Le terrorisme islamique : sa globalisation

**Terrorisme islamique en Europe.** Au-delà du terrorisme d'ultra-droite ou d'ultra-gauche, se trouve un terrorisme dont l'islam en est le support, avec une vision radicale et expansionniste. Selon le même rapport d'Europol, le djihadisme est défini comme un sous-courant violent du salafisme, sunnite qui

---

<sup>66</sup> « François Mitterrand : sa position sur l'extradition des terroristes italiens réfugiés en France », *INA*, 22 février 1985

<sup>67</sup> « Années de plomb » : confirmation de l'avis défavorable aux extraditions sollicitées par les autorités italiennes, communiqué de la Cour de cassation, 28 mars 2023

<sup>68</sup> Europol, 14 juin 2023, *op. cit.*, p.43

<sup>69</sup> BEAUDET F., « Ardèche : arrestation d'un jeune néonazi soupçonné d'un projet d'attentat », France Bleu, 4 juin 2022

<sup>70</sup> HIVERT A-F., « Breivik continue de hanter la Norvège, douze ans après avoir commis l'une des pires tueries », *Le Monde*, 12 janvier 2024

rejette les valeurs occidentales de démocratie. Ils souhaitent par l'intermédiaire d'un califat, instaurer un État islamique gouverné par la charia, la loi de Dieu. Le djihadisme est le terrorisme le plus visible, le plus meurtrier, le plus médiatisé dans l'Europe contemporaine. Il se pose « *comme un défi intellectuel et politique aux sociétés européennes* »<sup>71</sup> car il place les États membres dans une réflexion profonde sur ce terrorisme venu d'ailleurs, d'Orient. L'ouverture des frontières dans l'Union européenne, qui se matérialise par la libre circulation des personnes et des idéologies, fait que le territoire européen est une aubaine. Ces terroristes peuvent se développer sur tout le territoire européen. Malgré leur enracinement idéologique au Proche et Moyen Orient, ils n'ont, en soi, pas de points d'attache propres. Hugo MICHERON soutient à juste raison que « *le djihadisme est une idéologie religieuse et politique plus vaste que les organisations qui s'en réclament tel al-Qaïda, DAESH ou leurs émanations locales* »<sup>72</sup>.

**Historique du mouvement.** Le début d'un tel courant est visible après la victoire de la résistance afghane où des volontaires islamistes aident les États-Unis et le Pakistan à gagner la guerre contre le communisme russe. Les islamistes prêchent alors contre l'athéisme que voudrait leur imposer le communisme. Sur ces bases, vont se former un nombre important d'organisations, dont al-Qaïda. Post Afghanistan, ces groupes vont migrer dans des conflits intéressant les États membres et notamment la Bosnie, l'Algérie ou encore la Tchétchénie. Londres (appelé *Londonistan*) est alors la capitale où se concentrent de nombreux vétérans d'Afghanistan dont un certain Omar BAKRI s'en fait le porte-parole, sans que les pouvoirs en place n'en mesurent leurs potentielles volontés radicales. Ils sont perçus comme un courant comme tant d'autres, dont les idées n'émergeront pas en Europe. Or, le 11 septembre 2001 marque la date où le djihad montre au monde sa capacité à se globaliser, à atteindre quiconque viendra résister à leurs idées. Ils deviennent « *force à part entière de la géopolitique mondiale* »<sup>73</sup>. L'accalmie suivra ces attentats grâce à la réaction sécuritaire des États-Unis, musclés par la condamnation unanime de l'ONU, dont l'Espagne paiera en 2004 le prix de son engagement en Irak<sup>74</sup>. Après Londres, l'Europe entière devient le lieu d'émergence du terrorisme djihadiste. Les réseaux sociaux se développent et peinent à passer dans les radars du renseignement intérieur ou pénitentiaire. Le cyberspace est un moyen essentiel de polariser les sociétés européennes en intimidant les musulmans non radicaux, en se prévalant de la montée du racisme, et de leur droit à l'autodéfense. Les guerres au Moyen-Orient (notamment en Syrie) ne vont faire qu'envenimer cette polarisation et se matérialiser par la proclamation de l'État islamique dit Daesh, un mouvement qui s'organise et prend de l'ampleur. 90% des individus migrant en Syrie pour y être formés sont Européens, dont 33% sont français.

---

<sup>71</sup> MICHERON H., *Jihadisme européen. Quels enjeux pour l'avenir ?*, Gallimard, Tracts (N°35), 2022, 64 pages, p.29

<sup>72</sup> Propos de MICHERON H., in GARAPON A., « Reconfiguration et continuité de la menace djihadiste », *Esprit de justice*, France culture, 14 février 2024

<sup>73</sup> MICHERON H., 2022, op. cit., p.29

<sup>74</sup> Les attentats islamistes de Madrid du 11 mars 2004 sont l'acte terroriste le plus meurtrier en Europe depuis 1988 où près de 200 personnes périssent et 1900 sont blessées

**Apogée du mouvement.** Les attentats commis en Europe à partir de 2015 sont alors inouïs, à commencer par Paris, pour toucher la Belgique, le Royaume-Uni, l'Allemagne. Les attentats sont de grandes envergures mais peuvent aussi être opérés par des personnes agissant seules sans révéler une appartenance certaine à un groupe djihadiste. Le PNAT dénombre des passages à l'acte inscrits dans le cadre d'une attaque *projetée* de la zone irako-syrienne. Ces attaques méritent la plus grande coopération internationale et européenne possible. À côté, demeurent des attaques par des personnes *inspirées* par les courants terroristes islamiques, en se revendiquant de l'État islamique sans en avoir combattu pour autant. La France est certainement la plus touchée du fait de son rapport avec sa vision de la laïcité, son histoire coloniale, la sédentarisation d'immigrés musulmans, les crises économiques successives<sup>75</sup>.

C'est donc l'histoire d'une Europe qui pendant 30 ans a vu se développer ces groupes extrémistes, sans pour autant en mesurer leur dangerosité. La coopération policière s'est développée dans l'urgence après les attentats commis car l'Europe n'y était pas prête. La coopération judiciaire en matière djihadiste connaît des rebonds conséquents tant les procès contre des individus radicalisés se multiplient, et que des juges se spécialisent dans ce domaine. Cette justice antiterroriste juge alors ses ressortissants, souvent lors de procès historiques comme celui du procès de *Charlie Hebdo*, des attentats du 13 novembre 2015, de Nice, de Trèbes, de Strasbourg. Mais beaucoup plus souvent, le contentieux relève de la délinquance, jugée en correctionnelle pour les revenants ou ceux ayant commis de simples actes préparatoires. Ces procès sont l'occasion alors de prendre l'ascendant sur ce type de terrorisme complexe et multifactoriel.

## *Section 2. Le terrorisme : réponse commune mesurée*

Le terrorisme, via ses événements récents d'expression, a commandé l'action des institutions européennes pour éviter une telle répétition d'attaques. Est mis en place Europol chargé de la coopération policière dans la phase *administrative* pour prévenir la formation et le développement des mouvements terroristes. Par la même, la coopération judiciaire se met en marche. La réponse sur le plan judiciaire permet la mise en place d'institutions spécialisées, utiles pour partager des informations sur les procédures en cours. Les autorités judiciaires de chaque État membre doivent pouvoir trouver un point de contact avec leurs homologues étrangers, ce qui améliorera la qualité des enquêtes quant aux personnes et aux preuves rapidement amenées devant le magistrat. Il ne s'agit pas de remplacer les autorités judiciaires ; les États ne se dissolvent pas en tant que tels « *dans des organisations supranationales fédérales qui reprendraient à leur compte leurs compétences régaliennes* »<sup>76</sup>. L'enjeu ici sera de créer des réseaux transnationaux pour mutualiser les forces et de déployer les actions au-delà

---

<sup>75</sup> MICHERON H., 2022, *op. cit.*, p.11

<sup>76</sup> CIMAMONTI S., « Quelle justice pénale pour l'Europe », in PERRIER J.B, *Europe et justice pénale*, Dalloz, Janvier 2023, 350 pages, p.244

de leurs limites territoriales<sup>77</sup>. L'institution Eurojust, prévue à cet effet, servira d'institution intermédiaire entre les autorités judiciaires nationales (§1). Les magistrats, œuvrant pour un partage commun des ressources disponibles, devront également partager des informations. Le noyau dur de la souveraineté du pouvoir judiciaire se restructure au niveau européen, sans pour autant dédouaner les magistrats étatiques. Les États membres ne veulent pas de fédéralisme, et les institutions, même poussées par une volonté politique européenne, ne sont pas pour autant décidées à assujettir les États membres à léguer une belle part de leur souveraineté.

Une autre limite au risque de fédéralisme tant appréhendé par les États est certainement le maintien de la règle de spécialité dans la coopération judiciaire européenne. En effet, la règle de spécialité vient sauvegarder la souveraineté de l'État d'exécution qui fait l'objet d'une demande de remise d'une personne par un mandat d'arrêt européen (§2). L'État d'émission ne pourra poursuivre la personne que pour les faits objet de la demande formalisée par le mandat d'arrêt européen. Un individu ne sera poursuivi que pour le fait en question et nul ne pourra en déroger (sauf à considérer le renoncement de l'individu à la règle de spécialité), ce qui s'avérera comme une protection pour l'individu mais aussi pour l'État d'exécution lui-même. Les actes terroristes, par nature, vont amener les États à avoir un mouvement de recul, ne voulant pas être brusqués dans leur capacité à juger les auteurs et complices, mais grâce aux outils rassurants que propose l'Union européenne ; la coopération judiciaire européenne n'en sera que plus acceptée donc efficace.

#### §1. Eurojust : institution intermédiaire entre les autorités judiciaires nationales

**Espace virtuel d'échange d'informations.** Aujourd'hui, Eurojust s'affirme comme le lieu d'échange d'informations concernant les procédures en cours. Elle forme, avec Europol, une fonction d'appui et d'intermédiation pour le bon fonctionnement des instruments de coopération. Le cadre judiciaire des procédures implique que le magistrat utilise les canaux d'Eurojust pour « *échanger des informations et des éléments de preuve, accélérer l'exécution des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition, des mandats d'arrêt européens et des décisions d'enquête européennes, et pour la mise en place d'équipes communes d'enquête* »<sup>78</sup>. Ainsi, Eurojust n'est plus limitée à une simple facilitation de la coopération, mais à une mission qui dépasse le cadre fixé en 2002<sup>79</sup> : celle de jouer un rôle d'intermédiaire et

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p.244

<sup>78</sup> « Une Europe qui protège : une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières. Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants qui aura lieu à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018 », Communication de la commission au Parlement européen et au Conseil européen

<sup>79</sup> La création d'Eurojust date d'une décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité (2002/187/JAI)

d'activité de recueil de traitement et de partage de l'information pénale<sup>80</sup>. Les États membres vont donc s'en saisir pour approfondir des procédures internes.

En matière terroriste, l'utilité d'un tel mécanisme est reconnue, et s'avère précieuse pour les affaires en cours. En effet, grâce au registre judiciaire antiterroriste (RJA) mis en place par Eurojust en 2019, les États peuvent trouver des liens entre les différentes procédures en matière d'infractions terroristes. Grâce à l'obligation faite au PNAT (Parquet national antiterroriste français) de transmettre à Eurojust des informations sur toute enquête pénale, le partage d'information se fait rapidement et régulièrement. Le règlement de 2023<sup>81</sup>, qui se met en conformité avec la directive police-justice de 2016 vient imposer à chaque autorité nationale compétente d'y avoir recours. Ce n'est que par la mutualisation des informations, que les enquêtes peuvent être résolues car Eurojust va tenter de trouver des liens entre elles. Quand de tels liens existent entre les affaires, « *Eurojust aide les autorités nationales des États membres de l'Union européenne concernés à discuter et à convenir du suivi devant être mis en place ainsi qu'à utiliser les outils de coordination proposés par Eurojust* »<sup>82</sup>. Cet outil est véritablement opérationnel, basé sur un travail d'analyse criminelle. On peut alors se questionner sur le fait qu'Eurojust a mis quatorze ans pour mettre en place ce registre. Il a fallu du temps aux États membres pour accepter Eurojust en tant qu'instance intermédiaire, et encore davantage qu'elle officie comme une banque de données des procédures judiciaires nationales. Les États acceptent aujourd'hui de communiquer des informations car ils savent qu'il est dans l'intérêt de lutter ensemble contre le terrorisme. Cela passe donc par une mise en commun des procédures, bien que celles-ci soient couvertes par le secret de l'enquête et de l'instruction, et qu'elles ne dépassent en principe pas les limites de la souveraineté étatique.

**Espace humain d'échange d'informations.** Le membre national d'Eurojust, qui siège à la Haye, sera informé par le Procureur général, le procureur de la République ou le juge d'instruction de toutes informations sur les procédures en cours dans le pays de référence, ainsi que les « *condamnations qui ont donné lieu (...) à la transmission à au moins deux États membres de demandes ou de décisions en matière de coopération judiciaire (...)* »<sup>83</sup>. Le membre national fait office d'intermédiaire entre les juridictions nationales et Eurojust, car il connaît les procédures des deux institutions. En cas de modification apportée aux informations transmises, les autorités judiciaires nationales doivent prévenir le membre national d'Eurojust. Cette obligation d'information au membre national d'Eurojust est donc un engagement pris pour que l'institution ne soit pas cloisonnée et que les relations avec Eurojust soient consensuelles et régulières.

---

<sup>80</sup> CIMAMONTI S., 2023, *op. cit.*, p.174

<sup>81</sup> Règlement (UE) 2023/2131 du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2005/671/JAI du Conseil en ce qui concerne l'échange d'informations numériques dans les affaires de terrorisme

<sup>82</sup> « Eurojust, rapport annuel 2022 », Eurojust, catalogue, 24 mai 2023

<sup>83</sup> Art 695-8-2 I. du Code de procédure pénale

Au-delà de la communication informatisée, les États membres bénéficient de réunions entre les membres nationaux d'Eurojust, les procureurs internes spécialisés en matière terroriste, d'agences de l'UE, des organisations internationales et même des pays tiers partenaires<sup>84</sup>. C'est alors l'occasion d'évoquer les affaires judiciaires qui occupent les juridictions internes, pour essayer de croiser les informations recueillies quand les enquêtes sont transfrontalières, ou encore parler de sujets plus vastes comme « *l'incidence du trafic de migrants sur le terrorisme et les différents défis juridiques qui se posent dans les procédures de lutte contre le terrorisme* »<sup>85</sup>. On pourra citer notamment l'appui d'Eurojust lors des attaques au musée du Bardo, des attaques à Sousse, en Tunisie, ou encore l'attentat dans le train Thalys, les attentats de Paris et Saint-Denis, de Bruxelles et Zaventem, de Nice, de Berlin, de Stockholm, de Barcelone<sup>86</sup>. Eurojust a donc été sollicitée pour aider aux enquêtes, y compris même lorsque les attaques ont été commises sur le territoire d'État tiers. À noter que parmi les affaires traitées par Eurojust, seuls 3,4% l'étaient pour terrorisme en 2017, alors au plus fort de la crise terroriste. Comparativement, les escroqueries et les fraudes représentaient 27,5% des affaires traitées par Eurojust. Cependant, les affaires avec une composante terroriste nécessitent à elles seules des moyens techniques, logistiques, humains hors du commun, de telle sorte qu'elles ne sont absolument pas négligées par l'institution, d'autant plus qu'elles ont un fort retentissement médiatique et politique<sup>87</sup>.

Aussi, parmi les outils innovants, la mise à disposition pour les procureurs et les juges de documents tels que le TCM (Terrorism Conviction Monitor) en est un, destiné à donner une vue d'ensemble régulière des condamnations pour terrorisme et des acquittements par les juridictions des États membres<sup>88</sup>. Les magistrats peuvent donc comparer les peines infligées aux terroristes, et ainsi par la logique d'harmonisation de l'UE, les peines formeront aussi un enjeu majeur dans la criminalisation du terrorisme à l'échelle européenne<sup>89</sup>.

**Espace de rapidité et efficacité des procédures.** Enfin, et non des moindres, Eurojust permet la mise en œuvre d'une plateforme propre aux équipes communes d'enquêtes (ECE). Plusieurs États membres vont pouvoir signer une telle équipe entre eux pour échanger directement les informations et les preuves obtenues dans des affaires de terrorisme. En 2017, pas moins de 12 équipes communes d'enquêtes ont été signées pour des affaires de terrorisme<sup>90</sup>. Eurojust est l'organisateur et l'accélérateur des procédures interétatiques, pouvant également concerner des États tiers (comme la Suisse, l'Ukraine, l'Australie et la Malaisie). Les affaires de terrorisme s'avèrent complexes et nécessitent « *une approche coordonnée entre les autorités judiciaires* »<sup>91</sup>. En dehors des ECE, Eurojust pourra aussi appuyer les décisions

---

<sup>84</sup> Eurojust, 24 mai 2023, *op. cit.*, p.51

<sup>85</sup> *Ibid.*, p.54

<sup>86</sup> « Eurojust: a one-stop shop for fighting cross-border crime through judicial coordination and cooperation », Eurojust, publication, date non précisée.

<sup>87</sup> Eurojust, 24 mai 2023, *op. cit.*

<sup>88</sup> « Eurojust, rapport annuel 2015 », Eurojust, catalogue, 4 avril 2016

<sup>89</sup> Cf. *infra*, p54

<sup>90</sup> Eurojust, 24 mai 2023, *op. cit.*, p.52

<sup>91</sup> *Ibid.*, p.42

d'enquête européennes (DEE), les demandes d'entraide pénale internationales (DEPI), mais aussi tout le contentieux de remise de personnes accusées de terrorisme faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen ou d'une extradition.

**Critiques observées.** Ainsi, Eurojust, bien que voyant son activité se développer pour favoriser une plus grande coopération, sert d'intermédiaire, plus qu'il ne se substitue aux autorités nationales. Celles-ci demeurent les principales intéressées et compétentes pour traiter des affaires dans leur dimension judiciaire. Eurojust ne fournit là qu'une aide technique, logistique et humaine. Cependant il pourra être reproché aux États de ne pas s'investir pleinement pour favoriser une telle coordination dans les affaires car demeure une différence considérable entre l'information que détient les autorités nationales et l'information transmise. Les différentes directives tendent à dépasser de telles problématiques, incitant les États à mettre à jour les informations. Certaines autorités nationales ont une tendance à ne pas mutualiser leur information, même en matière terroriste. Il est question alors de les inciter par des obligations. Eurojust doit s'affirmer encore, jusqu'à prouver aux États le caractère essentiel de son action, car l'institution reste dépendante de la manière dont les États vont utiliser les outils qu'elle met à disposition. Les autorités judiciaires doivent « *se familiariser et rendre compatibles leurs cultures nationales judiciaires avec ce pouvoir pénal européen encore en gestation* »<sup>92</sup>.

## §2. La règle de spécialité : la limite de la souveraineté de l'État d'exécution

**Règle de spécialité.** Au-delà d'Eurojust, institution spécialisée qui doit prouver son efficacité, il demeure un principe, hérité de droit extraditionnel, qui permet aux États de ne pas s'adonner dans un *fédéralisme pénal* et ainsi affirmer la souveraineté de son droit pénal national. La règle de la spécialité, prévue à l'article 695-18 du CPP<sup>93</sup>, permet d'interdire à l'État requérant (extradition), après avoir obtenu remise de l'individu de le juger pour d'autres faits que ceux pour lequel l'État le lui a remis. Dans le cas où une personne recherchée pour terrorisme fait l'objet d'une remise dans un État membre pour ce chef d'accusation, l'État d'émission, ne pourra le juger pour d'autres faits antérieurs, sauf si l'individu y consent.

La règle de spécialité trouve ainsi toute son utilité car l'État respecte le périmètre fixé par l'État d'exécution. Ce même État accepte la remise uniquement de sa propre volonté, sans quoi l'individu

---

<sup>92</sup> MEGIE A., « Quelle place pour les pouvoirs judiciaires dans la « guerre contre le terrorisme » ? Une sociologie politique du pouvoir pénal contemporain antiterroriste », in BLANC F. et BOURDON P., *L'État et le terrorisme*, Éditions de la Sorbonne, De Republica, 2018, 298 pages, p.106

<sup>93</sup> Article 695-18 du CPP : « Lorsque le ministère public qui a émis le mandat d'arrêt européen a obtenu la remise de la personne recherchée, celle-ci ne peut être poursuivie, condamnée ou détenue en vue de l'exécution d'une peine privative de liberté pour un fait quelconque antérieur à la remise et autre que celui qui a motivé cette mesure, sauf dans l'un des cas suivants : 1° Lorsque la personne a renoncé expressément, en même temps qu'elle a consenti à sa remise, au bénéfice de la règle de la spécialité dans les conditions prévues par la loi de l'État membre d'exécution ; 2° Lorsque la personne renonce expressément, après sa remise, au bénéfice de la règle de la spécialité dans les conditions prévues à l'article 695-19 ; (...) »

suspecté resterait dans son pays hôte (État d'exécution). L'État d'exécution se voit protéger dans ses droits et dans sa souveraineté. Ainsi, le fait que la décision-cadre de l'UE fasse demeurer un tel mécanisme prouve à quel point les États membres se sont mis d'accord pour protéger leur souveraineté. Le projet européen ne signifie donc pas un fédéralisme incontrôlé. Même si les États membres de l'UE se font confiance mutuellement, une fraude peut vite arriver. Ainsi, accorder une « *confiance inconditionnelle irait à l'encontre de l'obligation pesant sur l'État d'exécution de ne pas exposer les personnes relevant de sa juridiction à des violations de ses droits fondamentaux* »<sup>94</sup>. Cette règle de spécialité implique donc une exigence pour l'État d'exécution, qui doit la faire respecter. S'il découvre d'autres faits, l'État d'émission peut toujours demander une extension du mandat d'arrêt européen à l'État d'exécution, qui doit remettre la personne selon l'article 69-46 du CPP. Si l'État d'exécution accepte, alors il pourra être jugé sur d'autres faits que le mandat d'arrêt européen initial ne mentionnait pas.

**Pertinence du principe en coopération judiciaire.** L'utilisation de ce principe fondamental trouve sa pertinence en matière terroriste. En effet, vouloir réprimer un acte de terrorisme est davantage susceptible de fraude. L'État d'émission peut vouloir réprimer un autre acte plus politique, contre des opposants politiques, où toute manifestation d'une idée contraire au régime serait sanctionnée. Ainsi, s'il est transféré, l'individu ne pourra pas faire l'objet d'une répression politique, mais simplement pour terrorisme selon une caractérisation pénale précise. Il est donc important que cette règle demeure et particulièrement dans cette matière fragile, soumise également aux aléas de la menace actuelle. Lors de la notification du mandat d'arrêt européen par le Procureur général, l'intéressé garde souvent le bénéfice de cette règle. En effet, ces derniers étant particulièrement méfiants à l'égard des autorités d'émission, ils préfèrent être remis seulement pour les faits visés par le mandat d'arrêt. De toute manière, l'autorité d'émission émet plusieurs mandats d'arrêt, avec plusieurs infractions, ce qui ne laisse pas de doute sur les infractions reprochées. Par exemple, les mandats d'arrêt européens espagnols font état de toutes les infractions prévues par l'ordonnance de mise en accusation, ou du jugement qui fonde ledit mandat<sup>95</sup>. Cependant, on pourrait objecter que cette possibilité offerte cache une méfiance entre les autorités judiciaires. En principe, les États membres doivent pouvoir se faire confiance, sans pouvoir apprécier une possible fraude du magistrat émettant le mandat d'arrêt européen. C'est d'ailleurs pour cela que la proposition de décision cadre sur le mandat d'arrêt européen de 2001 proposait d'abolir cette condition ainsi que celle de la double incrimination<sup>96</sup>. Mais la décision cadre de 2002 ne l'a pas retenu, les États membres étant sans doute frileux à l'idée d'une coopération incontrôlée qui irait à l'encontre de leur souveraineté pénale. A tout le moins, elle permet une transition douce entre l'extradition et le nouveau

---

<sup>94</sup> MESSINI S., *op.cit.*, p.246

<sup>95</sup> Expérience de l'auteur au Parquet général de la Cour d'appel de Paris – département international

<sup>96</sup> Proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (présentée par la Commission), Journal officiel n° 332 E du 27 novembre 2001



régime totalement judiciaire. Cela aura le don de ne pas froisser les États membres qui s'adonneront à davantage de coopération européenne. Les mécanismes européens pourront être utilisés et développés avec cette crainte de fraude en moins.

## **Titre 2. Le dépassement bienvenu des frontières étatiques dans la coopération judiciaire antiterroriste**

Les faits de nature terroriste se déroulent dans un État membre mais l'émotion ne s'arrête pas aux frontières. L'UE a ainsi mis en place des outils propres pour coopérer dont l'objectif est à terme de faire fi des frontières étatiques (Chapitre 1). Le criminel ne peut donc pas échapper à la justice qui, pour les besoins de la coopération, se reconstitue au niveau européen grâce à ces mécanismes. En principe, l'impunité n'est plus. La confiance règne entre les États membres qui s'accordent volontiers à organiser la remise d'une personne soupçonnée de terrorisme ou d'autres infractions. La preuve circule dans cet espace de liberté de circulation où les conditions en sont drastiquement assouplies. Les décisions de justice circulent également et le magistrat doit les appliquer dans son pays alors même que sa justice nationale ne les a pas rendues. Tous ces efforts de conceptualisation de la matière rendent l'espace de sécurité plus sûr pour les citoyens, qui peuvent compter sur les États membres pour respecter la procédure qu'ils ont adoptée. L'utilisation de ces mécanismes européens par les États membres est optimale (Chapitre 2) et tend à se banaliser, tant le terrorisme présente des éléments d'extranéité : il est global. Au lendemain d'attentats terroristes, il est observé une rapidité des États membres à mener des enquêtes outre frontière, où les uns aident volontiers les autres.

### ***Chapitre 1. L'avènement d'outils propres à la coopération judiciaire européenne***

Pour permettre à l'espace européen de se concrétiser sans frontières intérieures, la CJUE ainsi que les autorités judiciaires des États mettent en œuvre les principes fondateurs de la coopération judiciaire. Ils sont des prérequis que les États doivent intérioriser dans leur pratique de la coopération, sans quoi celle-ci s'effondrerait et ne serait vainement qu'une coopération interétatique, internationale, soumise à la réciprocité et à la courtoisie internationale. Le principe de réciprocité ne doit plus exister entre les États membres, de sorte que ces principes novateurs permettent de renforcer la cohésion entre les États (Section 1). Ils œuvrent dans un but commun : l'intérêt communautaire. Ces principes ne peuvent être mis en œuvre si des mécanismes ne sont pas prévus pour coopérer car ils en sont la suite logique. Ces outils sont mis à la disposition des États membres qui les utilisent bien volontiers (section 2).

## *Section 1. Les principes fondateurs de la coopération judiciaire européenne*

Face à l'affaiblissement des frontières européennes une coopération judiciaire et policière se doit d'être efficace. Le traité d'Amsterdam vient introduire, en plus de la coopération judiciaire pénale qui devient un titre, la notion d'*espace de liberté, de sécurité et de justice*, qui acquiert une réelle valeur normative dans le traité de Lisbonne de 2007. Selon l'article 82 du TFUE (ex-article 31 TUE), « *La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et inclut le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les domaines visés au paragraphe 2 et à l'article 83* ». Ainsi, cette coopération demeure de la compétence de l'UE en matière pénale qui fonde toutes les autres car elle est le fondement de la compétence de rapprochement. L'article 82 du traité de Lisbonne intègre la compétence de rapprochement dans la coopération judiciaire. Cela vise à servir le principe de reconnaissance mutuelle via le rapprochement des législations. Ainsi, en sus du rapprochement des législations qui sera évoqué *infra*, les institutions européennes opteront pour deux principes fondateurs de la coopération judiciaire pénale, la confiance mutuelle (§1) et la reconnaissance mutuelle (§2).

### §1. Le principe de la confiance mutuelle : le fondement de la coopération judiciaire

**Présomption d'équivalence de respect des droits.** La confiance mutuelle suppose « *que les droits fondamentaux sont suffisamment protégés lors de la procédure pénale dans l'État d'émission* »<sup>97</sup> ce qui entraîne la non-opposabilité du droit national sur le droit étranger. Dans l'UE, les systèmes juridiques des États membres sont présumés équivalents dans le fond et dans la forme, et assurent un niveau comparable d'efficacité et de protection des justiciables. Ces droits sont contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, dotée d'une portée juridique identique à celle des traités depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Les États membres l'ont ratifiée ; ladite charte regroupant des droits contenus dans la CEDH ou encore dans la Charte sociale européenne est enrichie dans des domaines nouveaux. Les États membres qui s'adonnent à la coopération judiciaire européenne doivent l'intégrer dans leur action. Et c'est la ratification de cette Charte qui fonde la présomption d'équivalence de protection des droits fondamentaux. Il s'agit là de la « *prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée* »<sup>98</sup>. Ainsi, ce principe basé sur une présomption, permet de faciliter la coopération policière et judiciaire entre les États membres, éradiquant les conflits de compétence et de manière plus générale les conflits entre les droits des deux États. Cette confiance mutuelle trouve à s'appliquer dans la coopération judiciaire tant il en est l'essence même. Dans le cadre du mandat d'arrêt européen, l'État qui recevra la demande présumera que le niveau de

<sup>97</sup> MESSINI S., 2016, *op. cit.*, p.233

<sup>98</sup> CJUE, avis 2/13, du 18 décembre 2014, §168

protection des droits fondamentaux de l'État d'émission est équivalent au sien. Il n'aura donc pas à se soucier des conditions dans lesquelles la personne faisant l'objet du mandat d'arrêt européen sera transférée, jugée puis détenue, car elles seront peu ou prou les mêmes que dans l'État d'exécution.

C'est en ce sens que la coopération judiciaire trouve son efficacité, elle renforce cette confiance au sein même de l'UE, autour de valeurs communes partagées, qui peuvent évoluer mais qui sont soumises à une même *longueur d'ondes*. D'autre part, cette présomption d'équivalence dans la coopération est révolutionnaire, et permet de réaliser la spécificité de cet espace de liberté, de sécurité et de justice. Le mécanisme traditionnel de l'extradition n'a plus lieu d'exister et est évité par cette confiance mutuelle. L'État requis d'une demande d'extradition doit vérifier que la future personne extradée ne subira pas une atteinte importante à ses droits fondamentaux une fois la personne arrivée sur le tarmac de l'aéroport ; un cas de refus est même ouvert en cas de possible atteinte, par exemple s'il encourt la peine de mort. L'arrêt Soering de la Cour EDH en est un exemple, où le Royaume-Uni est condamné pour avoir voulu extradier un individu aux États-Unis encourageant la peine de mort. L'État aurait dû vérifier si une future atteinte à ses droits était envisageable à savoir en l'espèce l'article 3 de la CEDH relatif à la torture, à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

**Conséquences sur les cas de refus d'exécution.** Ainsi, en matière de coopération judiciaire européenne, refuser la remise à cause d'une possible atteinte aux droits fondamentaux de l'individu remis n'est pas envisageable. Ce cas de refus n'est pas prévu par les textes européens. L'arrêt Melloni de la CJUE vient le rappeler. En l'espèce, un individu est condamné par défaut en Italie. Un mandat d'arrêt européen est émis à l'Espagne par l'Italie, à des fins d'exécution de ladite peine. « *Le condamné a alors contesté l'exécution du mandat au motif que l'Italie portait atteinte aux droits de la défense et au droit au procès équitable, étant donné que le procès ne pouvait être révisé* ». La Cour constitutionnelle espagnole face à ces moyens a demandé à la Cour de justice si elle pouvait « *subordonner la remise du requérant à la possibilité que la condamnation soit révisée comme l'exige la jurisprudence constitutionnelle espagnole, en s'appuyant sur l'article 53 de la Charte* »<sup>99</sup>. Pour fonder son désaccord, la CJUE se base sur le principe de la confiance mutuelle et la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires entre les États membres pour expliquer qu'il n'est pas possible de « *faire obstacle à l'application d'actes du droit de l'Union pleinement conformes à la Charte, dès lors qu'ils ne respecteraient pas les droits fondamentaux garantis par la Constitution de cet État* »<sup>100</sup>. Faire primer son droit constitutionnel remet en cause « *l'uniformité du standard de protection des droits*

---

<sup>99</sup> V. B., « Une protection des droits fondamentaux fragilisée par l'exigence de primauté du droit de l'Union », Dalloz Actu Étudiant, 25 mars 2013

<sup>100</sup> CJUE, grande chambre, Melloni, 26 février 2013, §58

*fondamentaux* »<sup>101</sup>. La question des droits fondamentaux doit alors s'apprécier par rapport au droit de l'UE, l'article 6 du TUE et la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

**Premières réticences des États membres.** Cette présomption reste donc fragile, et particulièrement depuis une dizaine d'années, où la CJUE a fait face à des situations d'États membres refusant de manière récurrente la remise pour possible violation des droits fondamentaux. Et pour cause, cette présomption souffre de nombreuses critiques. L'UE qui compte 27 États membres, ne peut pas prétendre que tous ces États se feraient confiance. En effet, à cause de facteurs géographiques par exemple, la confiance sera plus ou moins élevée. Les États frontaliers coopèrent davantage car ils ont souvent une histoire commune, une culture commune, une langue commune, ce qui réduit le risque d'incompatibilité dans le respect des droits fondamentaux<sup>102</sup>. À l'inverse, il peut en être autrement quand les États ne sont pas proches au sens propre ou figuré, par exemple avec les derniers États entrants dans l'UE, davantage proches d'une culture soviétique. En mettant en avant l'absence de contrôle de proportionnalité, les États peuvent faire pression sur l'UE, ce qui fragilise le mandat d'arrêt européen. Comme le rappelle la Chambre criminelle de la Cour de cassation, « *le principe de confiance mutuelle entre États adhérents interdit que le refus de la remise repose sur la contestation de principe du système judiciaire d'un État membre* »<sup>103</sup>. La suspension de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen ne peut être acceptée, par exception, qu'en cas de violation grave et persistante par un État membre des valeurs communes de l'article 2 du TUE<sup>104</sup>.

Cette confiance mutuelle demeure donc un idéal à atteindre, justifiée par un rôle politique prépondérant des institutions européennes. Les États membres peuvent se voir contraints dans leur intérêt étatique car ils n'ont plus de mots à dire sur la situation des libertés des autres États membres. À la CJUE de trouver un équilibre pour assurer tant l'intérêt étatique que des libertés et des droits fondamentaux de l'individu concerné<sup>105</sup>. Un arrêt de 2016 de la dite Cour vient apporter de nouveaux éléments<sup>106</sup>. La devise de l'UE : « *Unis dans la diversité* » prend alors tout son sens et doit être repensée.

§2. La reconnaissance mutuelle des décisions de justice : la pierre angulaire de la coopération judiciaire

**Gain procédural.** Après la tenue du Conseil de Tampere en 1999, le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice se veut comme le « *mécanisme procédural par lequel une décision de*

---

<sup>101</sup> CJUE, Melloni, 2013, *op. cit.*, §64

<sup>102</sup> HERRAN T. et GOGORZA A., « Entraide pénale en Europe », in PERRIER J.B, *Europe et justice pénale*, Dalloz, Janvier 2023, 350 pages, p.48

<sup>103</sup> Cass. Crim., 2 mai 2018, Bull. Crim., 18-82.167 (à propos de la procédure britannique).

<sup>104</sup> TRICOT J., « Le mandat d'arrêt européen, de la reconnaissance mutuelle vers la supervision mutuelle ? », Colloque organisé par la Cour de cassation, 3 juin 2021, p.9

<sup>105</sup> MESSINI S., 2016, *op. cit.*

<sup>106</sup> Cf. infra p.68

*justice pénale rendue dans un État membre traverse les frontières nationales pour être reconnue et exécutée dans un autre État membre de l'Union* »<sup>107</sup>. Cette reconnaissance régit les jugements et les décisions judiciaires étrangères. Ainsi, l'idée est d'aller au-delà d'un vocabulaire trop imprécis de *décision* pour réellement reconnaître tout jugement rendu par l'autorité judiciaire de l'État en question. Aucune procédure d'exequatur n'est nécessaire, à l'image du droit international privé, pour faire entrer la décision dans l'ordre juridique interne. Ladite décision ne devra pas répondre aux exigences d'ordre public interne. Le juge judiciaire constatera que la décision est rendue par les juridictions judiciaires d'un État membre et de ce fait, grâce au mécanisme novateur de la reconnaissance mutuelle, la décision sera applicable, et mise à exécution en France. Ainsi ce principe dépasse la complexité procédurale inhérente à la présence d'un élément d'extranéité<sup>108</sup>.

**Exemple de reconnaissance mutuelle.** Ce principe n'est pas d'hier et fait office d'une intégration croissante dans les textes européens. On trouvait déjà cette reconnaissance mutuelle dans des arrêts de la CJUE traitant du marché intérieur. En effet, dans l'arrêt de la CJCE dit *Cassis de Dijon* du 20 février 1979<sup>109</sup>, il était question d'un alcool éponyme commercialisé de l'Allemagne vers la France. Or, selon l'Allemagne, l'appellation *alcool* n'est valable que pour les boissons qui répondent à un taux minimal fixé par la loi allemande. Au regard de cette dernière, *Cassis de Dijon* n'était pas un alcool, ce qui pouvait entraîner des pertes financières de la société, ou une visibilité moindre, mais surtout une restriction à la libre circulation des marchandises. La CJCE tranche alors en précisant que le principe de reconnaissance mutuelle doit s'appliquer et ainsi que la législation française ne pouvait pas se substituer à la législation allemande. Ainsi, si une décision est prise conformément à la législation d'un État, la décision doit avoir des effets identiques ou analogues. C'est le socle doctrinal du principe de reconnaissance mutuelle. La décision a des effets identiques ou du moins analogues.

**Principe *ne bis in idem* appliqué à la coopération.** Plus encore, la reconnaissance des décisions étrangères s'épanouit dans la coopération judiciaire pénale. Une décision sur la culpabilité et la peine aura la même force juridique dans tous les États membres et pourra être exécutée dans n'importe quel pays membre après un processus de coopération. La suppression des frontières n'est pas que matérielle mais elle est aussi juridique. Et c'est ce qu'a reconnu l'article 54 de la Convention d'application de l'accord de Schengen de 1985<sup>110</sup> : le principe *ne bis in idem* tend à s'appliquer dans l'espace européen.

---

<sup>107</sup> TAUPIAC NOUVEL G., « Le droit européen de la coopération judiciaire pénale : genèse d'un modèle répressif transfrontière », Archives de politique criminelle, 2019/1 (n° 41), Éditions Pédone, p.65

<sup>108</sup> ROUX DEMARE F-X. et ROUSSEL G., « Le mandat d'arrêt européen, succès de l'Europe pénale ? », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages, p.42

<sup>109</sup> CJCE, affaire 120/78, 20 février 1979

<sup>110</sup> Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République Française relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée par les cinq pays précités le 19 juin 1990

Il interdit qu'une personne qui a fait l'objet d'un jugement définitif puisse faire l'objet d'un nouveau jugement dans un autre État membre. Il est aussi présent dans l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'UE selon lequel « *Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi.* ». La CJUE peut donc se rendre compétente pour interpréter le principe *ne bis in idem* au regard de la coopération judiciaire. Elle a ainsi précisé que l'interprétation de la notion de jugement entraine dans sa compétence car il s'agissait d'une notion autonome du droit de l'Union, qui devait faire l'objet d'une interprétation uniforme. Ainsi, toute procédure pénale extinctive de l'action publique permet à un individu de ne pas être jugé une seconde fois<sup>111</sup>. Encore faut-il que la décision ait fait l'objet d'une instruction approfondie<sup>112</sup>, vérification dont seule la CJUE est compétente<sup>113</sup>. Le refus d'exécution du mandat d'arrêt européen peut textuellement être fondé sur le principe *ne bis in idem*. En vertu de l'article 3 de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, l'État d'exécution a l'obligation de refuser l'exécution du mandat d'arrêt européen<sup>114</sup>. À noter que le jugement en question peut être issu de l'autorité judiciaire de l'un des États concernés par l'émission ou l'exécution d'un mandat d'arrêt, mais également de tout autre État membre de l'UE. Le mécanisme de l'extradition passive ne prévoit le principe *ne bis in idem* seulement si les faits ont été jugés par la France. Cela témoigne encore une fois du degré supplémentaire d'intégration dans l'UE des décisions de justice, reconnaissant alors un intérêt de tous les États membres de l'UE, et pas simplement l'intérêt d'un État en particulier comme dans l'extradition. Le principe de confiance mutuelle vient nourrir la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, et vice versa. Ces deux principes vont donc servir de base pour faire exister les mécanismes procéduraux propres à l'UE. Une diminution de la valeur de confiance entraînera *de facto* une efficacité moindre de ces dits mécanismes.

## *Section 2. Les outils procéduraux mis à disposition des États membres*

Sur la base des principes fondateurs évoqués, les États membres vont intégrer des outils dans leur procédure pénale interne pour faire vivre l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La première mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle est effectuée par le mandat d'arrêt européen, contenu dans la décision-cadre de 2002<sup>115</sup>. Suivront les équipes communes d'enquêtes en 2002<sup>116</sup> puis la décision

---

<sup>111</sup> CJUE, *Gozutok et Brugge*, 11 février 2003

<sup>112</sup> CJUE, grande chambre *Kossowski*, 29 juin 2016

<sup>113</sup> CJUE, C-726/21, 12 octobre 2023 et CJUE, C-147/22, 19 octobre 2023

<sup>114</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002, op. cit., Article 3. L'autorité judiciaire d'exécution peut refuser d'exécuter le mandat d'arrêt européen : (...) 2) s'il résulte des informations à la disposition de l'autorité judiciaire d'exécution que la personne recherchée a fait l'objet d'un jugement définitif pour les mêmes faits par un État membre.

<sup>115</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres

<sup>116</sup> Convention de Bruxelles du 29 mai 2000, relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne

d'enquête européenne par la directive du 3 avril 2014<sup>117</sup>. Ces mécanismes se voulant novateurs, seront d'une aide précieuse pour réaliser la coopération judiciaire en matière pénale, où l'espace de sécurité sera mis en avant. Ces mécanismes serviront à exclure toute difficulté relative à la criminalité transnationale. Que cela soit pour la remise de personnes suspectées et condamnées d'avoir commis des faits ou bien pour la remise d'éléments de preuve, l'objectif est le même : la justice. La justice dans l'UE ne peut se réaliser qu'à travers une enquête ou instruction menée avec des éléments à disposition et une personne répondant de ses actes. Outre la coopération policière, ce n'est que par ce biais que les Européens pourront jouir de l'espace de sécurité. L'impunité n'est plus. Les frontières étatiques sont levées symboliquement pour permettre la libre circulation des prévenus, des détenus, et des preuves. À titre de comparaison, 3 000 mandats d'arrêt européens sont émis ou réceptionnés par an en France, pour 250 extraditions<sup>118</sup>. Le mandat d'arrêt européen en est donc la mesure phare (§1). Et ce sont quelques 10 000 décisions d'enquête européennes mises à exécution contre 2 000 demandes d'enquête pénale internationales (appelées communément *commission rogatoire internationale*). L'entraide à des fins d'enquête permet, par la décision d'enquête européenne et les équipes communes d'enquête (§2), de constituer les dossiers de preuves et d'ignorer à tout le moins les frontières étatiques.

#### §1. Le mandat d'arrêt européen : mesure phare de la coopération

**Révolution par l'horizontalité des rapports.** Le mandat d'arrêt européen est institué par la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres. Ce mandat trouve son origine post 11 septembre 2001, où la menace terroriste est à l'époque à son paroxysme. Les conventions sur la procédure simplifiée d'extradition en 1995 ainsi que sur la procédure d'extradition entre États membres de l'UE en 1996 peinent à emporter le consentement des États membres. Ils ne veulent pas céder une part de leur souveraineté<sup>119</sup>, quand bien même la remise se ferait dans le cadre européen. Cependant, les attentats du 11 septembre vont donner une impulsion à l'intégration européenne. Le 21 septembre 2001, le Conseil européen décide d'un plan d'action pour adopter une décision-cadre créant le mandat d'arrêt européen et facilitant les procédures de remise. Une révision constitutionnelle en 2003 vient intégrer dans l'ordre juridique français le mandat d'arrêt européen aux articles 695-11 à 695-51 du CPP. Il sera par la suite enrichi par des droits renforçant le procès équitable. Le Professeur Jean PRADEL comparait même le mandat d'arrêt européen à une « révolution copernicienne »<sup>120</sup> car à présent, le magistrat se trouve au centre de la procédure. La coopération européenne n'est plus soumise aux rapports diplomatiques, à l'accord du ministère des

---

<sup>117</sup> Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale

<sup>118</sup> Données DACG/Bureau d'entraide pénale internationale

<sup>119</sup> ROUX DEMARE F-X. et ROUSSEL G., 2016, *op. cit.*

<sup>120</sup> PRADEL J., « Le mandat d'arrêt européen : un premier pas vers une révolution copernicienne dans le droit français de l'extradition », *Recueil Dalloz*, 2004, Chronique, p. 1392-1404

affaires étrangères, à l'existence d'un décret d'extradition. Les magistrats sont à même de vérifier si toutes les conditions prescrites par la décision-cadre du 13 juin 2002 sont réunies pour ainsi décider de remettre l'individu dans les mains de son homologue judiciaire étranger. L'horizontalité des rapports entre les magistrats est de mise pour garantir l'effectivité de la remise et les garanties judiciaires dont l'autorité judiciaire s'en porte garante<sup>121</sup>. La coopération dans l'UE n'est donc pas de la même nature ni du même rapport de confiance que l'extradition : la remise des nationaux est possible. Des délais sont fixés : 3 mois *maximum* pour exécuter un mandat d'arrêt européen et l'État est contraint de les respecter ; là où le mécanisme d'extradition permettait en 6 mois *minimum* de remettre l'individu. La France évalue que les délais de remise grâce à un mandat d'arrêt européen étaient de 16 jours en cas de consentement et 44 jours en cas d'absence de consentement<sup>122</sup>. Dans le cas de Salah ABDESLAM, un mandat d'arrêt européen est émis par la France à l'égard de la Belgique, et 40 jours après, l'individu est remis pour qu'il comparaisse au procès du 13 novembre<sup>123</sup>. À titre de comparaison, il a fallu 10 années de procédures pour que le Royaume-Uni accepte l'extradition en France de Rachid RAMDA, l'un des auteurs de l'attentat du RER Saint-Michel, en 1995<sup>124</sup>.

**Champ d'application du mandat d'arrêt européen.** Son champ d'application est large. Un mandat d'arrêt européen est émis à des fins de jugement pour des faits punis d'une peine (ou mesure de sûreté) d'au maximum 12 mois. À des fins d'exécution de la peine, cette dernière doit être d'au moins 4 mois<sup>125</sup>. Il doit être émis par une autorité judiciaire indépendante, en France par le Procureur général près la cour d'appel.

Son succès est également dû à la détermination d'infractions où le contrôle d'une double incrimination n'est pas nécessaire. En effet, là où pour extraditer un individu, les faits devaient être incriminés dans l'État requis et requérant, la décision-cadre fixe une liste de 32 incriminations au sein desquelles le juge ignorera l'exigence de double incrimination. Ainsi, pour des faits de terrorisme, de trafic illicite d'armes, de cybercriminalité, de corruption, de participation à une organisation criminelle, le magistrat ne vérifie pas si l'incrimination est présente dans le droit de l'État d'émission. Ce fondement est d'autant plus révolutionnaire car de fait, il ne place plus les États dans un rapport de réciprocité. En droit extraditionnel, si l'incrimination n'était pas prévue par l'ordre étranger, l'État requis aurait pu refuser la coopération car selon le principe de réciprocité, la même demande n'aurait pas été suivie d'effet puisqu'il n'incrimine pas les faits. Or, dans le cadre du mandat d'arrêt européen, est perçue

---

<sup>121</sup> HERRAN T. et GOGORZA A., Janvier 2023, *op. cit.*, p.50

<sup>122</sup> « Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017 », Commission européenne, 18 septembre 2019

<sup>123</sup> Le Monde avec AFP, Attentats du 13 novembre : Salah Abdeslam mis en examen et placé à l'isolement à Fleury-Mérogis, Le Monde, 27 avril 2016

<sup>124</sup> WERNERT S., « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, Éditions Institut français des relations internationales, 2018, p.138

<sup>125</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, Article 2§1



l'incompatibilité de cette condition de réciprocité avec le principe de confiance mutuelle et de reconnaissance des décisions des États membres. Les États se font confiance, et grâce à la compétence de l'UE de rapprochement des législations, les États incriminent harmonieusement tous ces faits. Si une décision est rendue pour des faits prévus par l'une des 32 incriminations, alors le magistrat d'exécution constate simplement cette décision, reconnue par tous les États membres, quand bien même cette décision n'aurait pas pu être prise par une autre autorité, qu'elle aurait été différente ou qu'elle n'aurait pas pu être prise du tout. Par exemple, Salah ABDESLAM a pu être remis à la France par un mandat d'arrêt européen visant la Belgique. L'État d'émission, la France, qui voulait juger Salah ABDESLAM pour assassinats en bande organisée en relation avec une entreprise terroriste<sup>126</sup> a simplement coché sur le formulaire la case de *terrorisme* comprise dans les 32 incriminations. Le magistrat belge n'aurait pas pu fonder l'inexécution de la remise sur l'absence de double incrimination ; il avait l'obligation de constater l'absence d'une telle exigence. L'absence de double incrimination pour les faits de terrorisme démontre la volonté politique de l'UE de lutter contre cette radicalité. Elle oblige en quelque sorte les États à remettre les terroristes, alors même qu'il n'y aurait pas de consensus parfait entre les gouvernements. À l'inverse, pour les cas d'infractions non prévues par la liste, l'État d'exécution a la possibilité de refuser la remise pour absence de double incrimination. La confiance mutuelle connaît ses limites dans ce dernier cas, même si la proposition de décision-cadre de 2001 avait prévu d'abolir cette condition<sup>127</sup>.

**Cas limités de refus d'exécution.** L'efficacité du mandat d'arrêt européen est louable, à bien des égards, grâce à la stricte détermination des cas de refus d'exécution du mandat d'arrêt européen. Malgré l'intégration des États, des différences subsistent entre les législations. À la différence de l'extradition, ces cas de refus sont plus limités et limitatifs. La remise doit être refusée en cas d'amnistie, en cas de jugement définitif déjà rendu pour les mêmes faits, et si en raison de l'âge, l'individu ne peut pas être tenu responsable des faits. La France a fixé le seuil à 13 ans au moment des faits, en dessous duquel la remise est impossible. L'article 695-22 CPP ajoute un dernier cas obligatoire : si le mandat d'arrêt européen est émis dans le but de poursuivre ou condamner une personne en raison de son nom, sexe, religion, opinions politiques, orientation sexuelle ou identité de genre. La décision-cadre fixe également des cas facultatifs d'inexécution, notamment la non-comparution au procès pénal, la double incrimination, l'absence de compétence extraterritoriale de l'État d'exécution, une décision rendue pour les mêmes faits dans un État tiers etc. Les cas de refus sont donc restreints, soumis à la volonté de limiter les prérogatives des autorités d'exécution, et favorisant ainsi une exécution quasi automatique.

---

<sup>126</sup> HEUCLIN-REFFAIT M., « Procès du 13-Novembre : Salah Abdeslam condamné à la perpétuité incompressible », France Bleu, 29 juin 2022

<sup>127</sup> Proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (présentée par la Commission), Journal officiel n° 332 E du 27 novembre 2001

Avec ses 20 226 mandats d'arrêt européens émis en 2019<sup>128</sup> dans l'UE, celui-ci symbolise véritablement l'emblème de la coopération européenne. En ce sens il renvoie aux citoyens européens un message fort : « *vous êtes en sécurité, et justice sera faite dans notre espace de liberté, de sécurité et de justice* ». Sans le mandat d'arrêt européen, les délinquants et criminels auraient pu se déplacer dans l'UE, fuyant la justice de l'État dans lequel ils ont commis une infraction, sans peine d'être arrêtés et jugés<sup>129</sup>. Le mandat d'arrêt européen est donc un « *outil pragmatique de lutte contre la délinquance à l'heure de la mondialisation* »<sup>130</sup>.

§2. L'entraide à des fins d'enquête : les équipes communes d'enquête et la décision d'enquête européenne

Le mandat d'arrêt européen préfigure comme l'outil nécessaire à la coopération judiciaire grâce à son mécanisme de transfert de personnes. Mais l'UE s'inscrit dans une logique plus globale d'ouverture des frontières, y compris pour les preuves pénales. C'est ainsi que sont instituées les équipes communes d'enquête (A) et les décisions d'enquête européennes (B). Avec de tels mécanismes, les actes d'enquête ou d'instruction peuvent circuler dans l'espace européen, dépassant alors les frontières étatiques. Cependant, ce qui diffère de ces deux mécanismes est sans doute le degré d'intégration européenne, de reconnaissance mutuelle.

A. Une coopération augmentée par les équipes communes d'enquête.

**Objectifs du mécanisme.** Les équipes communes d'enquête (ci-après ECE) suivent l'institution du mandat d'arrêt européen, par une décision-cadre 2002/465/JAI relative aux équipes communes d'enquête. Cette décision-cadre est devenue caduque car elle faisait office de décision provisoire, le temps que la convention de Bruxelles du 29 mai 2000 entre en vigueur en 2005. Cette dernière convention prévoit que « *Les autorités compétentes de deux États membres au moins peuvent, d'un commun accord, créer une équipe commune d'enquête, avec un objectif précis et pour une durée limitée pouvant être prolongée avec l'accord de toutes les parties, pour effectuer des enquêtes pénales dans un ou plusieurs des États membres qui créent l'équipe.* »<sup>131</sup>. Elle peut être créée pour deux raisons. Un État membre qui a ouvert une enquête peut signer une ECE avec des États membres pour détecter des infractions et impliquer une mobilisation importante de moyens. Ou bien, plusieurs États membres ont ouvert des enquêtes pour des infractions précises, et en raison des faits qui sont à l'origine de celles-ci,

---

<sup>128</sup> « Le mandat d'arrêt européen reste un mécanisme efficace : en 2021, les procédures de remise ont été plus rapides et près de 15 000 mandats ont été émis », Commission européenne, Article d'actualité 20 juillet 2023

<sup>129</sup> RIZCALLAH C. « Le principe de confiance mutuelle dans l'Union européenne : un principe en péril », *Les Cahiers de la Justice*, 2022/3 (N° 3), Éditions Dalloz, pp.447-460

<sup>130</sup> ROUX DEMARE F-X. et ROUSSEL G., 2016, *op. cit.*, p.47

<sup>131</sup> Convention de Bruxelles du 29 mai 2000, *op. cit.*, article 13

une « *action coordonnée et concertée dans les États membres en question* »<sup>132</sup> est exigée. Ainsi, le responsable de l'équipe est un représentant de l'autorité compétente de l'État membre « *sur le territoire duquel l'équipe intervient* »<sup>133</sup>. L'équipe mène ses opérations conformément au droit de l'État membre. Les membres de l'équipe commune d'enquête provenant d'États membres autres que celui sur le territoire duquel l'équipe intervient sont désignés comme membres *détachés* auprès de l'équipe. Ils sont habilités à être présents lors des mesures d'enquête, et peuvent se voir confier, par le responsable de l'équipe, la tâche de prendre certaines mesures d'enquête. Les agents peuvent avoir pour mission de constater toutes les infractions, de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toute personne susceptible de fournir des renseignements sur les faits en cause, de seconder les officiers de police judiciaire français dans l'exercice de leurs fonctions, de procéder à des surveillances et, s'ils sont spécialement habilités à cette fin, à des infiltrations<sup>134</sup>. Le consentement des autorités compétentes est nécessaire (de l'État membre d'intervention et de l'État membre qui a procédé au détachement)<sup>135</sup>.

Il est remarquable ici de constater le degré d'intégration que l'ECE offre pour mener des enquêtes, non plus dans un cadre seulement bilatéral. Le droit international prévoit le principe de souveraineté selon lequel nulle autorité judiciaire étrangère ne peut enquêter ou instruire sur le territoire d'un autre État, c'est aisément compréhensible. Ici, un autre État va pouvoir agir en dehors de ses limites territoriales. Le consentement de l'État paraît nécessaire et c'est ce que l'article 685-2 du CPP prévoit. Pour que la France signe une ECE, l'accord du ministre de la Justice est préalable. En effet, faire intervenir des policiers étrangers sur le territoire national n'est pas anodin car il emporte une part de souveraineté de l'État qui accueille l'enquête. Une autorité politique doit l'autoriser alors.

**ECE en chiffres.** Avec ses 8 équipes communes d'enquête au cours de l'année 2022 pour terrorisme<sup>136</sup>, ces équipes constituent un « *dépassement de la coopération classique* »<sup>137</sup> car la territorialité pénale est remise en cause. Les agents impliqués sont soumis à un régime juridique commun, des intérêts et des finalités communes : élucider des délits et des crimes. Les autorités judiciaires des États membres peuvent donc prétendre à des enquêtes bien plus ambitieuses, répondant à leur compétence extraterritoriale, par exemple quand une victime de l'infraction en cause est française, ou bien l'auteur est français. En ce sens, les ECE « *constituent de coopération « augmentée », une forme intermédiaire, qui pourrait préfigurer, avec d'autres, la création d'une force de police supranationale* »<sup>138</sup>. À noter que l'observation transfrontalière existait déjà entre les pays transfrontaliers depuis la Convention

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, article 13

<sup>133</sup> *Ibid.*, article 13.3

<sup>134</sup> Article 695-2 du Code de procédure pénale

<sup>135</sup> Convention de Bruxelles du 29 mai 2000, *op. cit.*, article 13.6

<sup>136</sup> « Eurojust, rapport annuel 2016 », Eurojust, catalogue, 5 avril 2017

<sup>137</sup> CIMAMONTI S., 2023, *op. cit.*, p.238

<sup>138</sup> HERRAN T., « Les équipes communes d'enquête, un modèle de coopération en matière pénale au sein de l'Union européenne ? », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2022/2 (N° 55), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, p.100

d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990, dans son article 40. Mais l'ECE se révèle davantage comme une action conjointe, non pas pour servir les intérêts d'un seul État mais pour un objectif qui est commun à tous les signataires<sup>139</sup>. Elle peut même être signée avec des États tiers.

**Répercussions en procédure pénale interne.** Toutes les preuves obtenues par ces ECE sont transmises aux signataires, et peuvent être utilisées dans les procédures pénales nationales des États participants<sup>140</sup>. Par ces ECE, l'exigence d'une demande d'entraide pénale internationale est contournée, ni même celle d'une décision d'enquête européenne. Cela permet « *d'éviter les alourdissements classiques inhérents à l'entraide pénale, y compris européenne* »<sup>141</sup>. L'UE met en place ce mécanisme, tout en se gardant bien d'opérer dans une logique verticale. L'organisation régionale laisse les États s'organiser entre eux pour mener des enquêtes et en cas de besoin, Eurojust permettra de faire le pont entre les États membres. Cependant, les équipes communes d'enquête font l'objet de critiques quant à leurs actes, souvent non contrôlés et susceptibles de fonder une condamnation pénale. Les États membres ne connaissent pas une procédure pénale unifiée, de sorte que les actes sont accomplis en application de la législation de l'État d'intervention. Qui devrait contrôler les actes alors ? L'État sur lequel a lieu l'équipe commune d'enquête ou l'État qui utilise les preuves dans le procès pénal ? Il a été proposé qu'une juridiction européenne puisse contrôler les actes à la lumière des différents droits en cause<sup>142</sup>, mais les États ne sont pas favorables à cette logique verticale. En matière d'extradition et de demandes d'enquêtes pénales, les juridictions françaises refusent en principe de contrôler les actes exécutés à l'étranger. Eu égard à la nature de l'ECE et à l'objectif commun européen, il serait sûrement judicieux de se poser la question du contrôle des actes ou de l'unification des procédures pénales possible grâce à la compétence de rapprochement de l'UE.

*A contrario*, l'émission des décisions d'enquête européennes, exclues des ECE, peut pourtant faire l'objet d'un recours par requête en nullité devant la chambre de l'instruction ou devant la juridiction de jugement en cas d'atteinte aux intérêts de celui qui la forme, pour des questions de fond ou de forme<sup>143</sup>. L'exécution des DEE peut aussi faire l'objet de recours. Si la mesure en vient à être contestée dans l'État d'exécution, l'acte exécuté par la DEE ne peut pas à lui seul fonder la condamnation dans l'État d'émission. Il n'est pas nul pour autant. Le juge français (d'émission) pourra se servir des actes d'enquête exécutés à l'étranger pour fonder en partie sa décision.

---

<sup>139</sup> HERRAN T., *Essai d'une théorie générale de l'entraide policière internationale*, sous la direction de MALABAT V., thèse soutenue le 16 novembre 2012, 717 pages, p.240 et s.

<sup>140</sup> HERRAN T., 2022, *op. cit.*, p.101

<sup>141</sup> *Ibid.*, p.102

<sup>142</sup> *Ibid.*, p.587

<sup>143</sup> REBUT D., *Droit pénal international*, Dalloz, 2022, 888 pages, §690

## B. Une coopération contrôlée avec la décision d'enquête européenne

**Objectifs de la DEE.** La décision d'enquête européenne est issue de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014, abrogeant les conventions antérieures. Elle s'applique entre les États membres, à l'exclusion du Danemark et l'Irlande. L'ensemble des infractions pénales peut donner lieu à une DEE, aux fins de constatation, de poursuite et de jugement et aux fins d'exécution d'une peine. En vertu de l'article 694-16 du CPP, la DEE est utile pour obtenir des « *éléments de preuve relatifs à une infraction pénale ou à la communication d'éléments de preuve déjà en sa possession* », par exemple des demandes de perquisitions, de réquisitions, d'auditions, d'interceptions des communications téléphoniques. Lors de l'émission d'une DEE par les juridictions françaises, l'article 694-20 requiert qu'elle soit « *nécessaire à la constatation, à la poursuite ou au jugement d'une infraction ou à l'exécution d'une peine et proportionnée au regard des droits de la personne suspecte, poursuivie ou condamnée* ». Ainsi, la justification donnée doit faire l'objet d'un contrôle par la juridiction chargée du contrôle de l'enquête, des poursuites ou du jugement.

Quand la DEE porte sur des actes qui ne peuvent être ordonnés qu'au cours d'une enquête avec autorisation du juge des libertés et de la détention, « *la décision d'enquête est reconnue par le juge d'instruction, et elle est exécutée par ce magistrat ou par des officiers ou agents de police judiciaire agissant sur commission rogatoire de celui-ci* » (694-30). Quant à la forme, l'autorité judiciaire émettrice doit utiliser le formulaire commun à l'ensemble des États dont les conditions se trouvent à l'article 694-21 du CPP (identité et qualité du magistrat, objet et motifs de la décision, informations nécessaires, infractions, les mesures demandées, signature). Lors de sa transmission, la DEE est traduite dans la langue de l'État d'exécution, directement transmise aux autorités compétentes de l'État par tout moyen, y compris via le réseau judiciaire européen (694-23). À noter que l'exécution de la mesure peut ne pas être exécutée en raison de l'inexistence d'un tel pouvoir d'enquête demandé dans le droit d'exécution ; que le pouvoir n'est pas disponible ou qu'une mesure serait moins intrusive. L'autorité peut alors recourir à une autre mesure permettant d'aboutir aux mêmes fins<sup>144</sup>.

**Contrôle de proportionnalité.** On remarque que même si la DEE demeure le pendant du mandat d'arrêt européen à des fins d'enquêtes<sup>145</sup>, l'émission d'une DEE doit être contrôlée dans sa proportionnalité, ce qui diffère de l'émission d'un mandat d'arrêt européen. La justification se trouve sans doute dans la *surefficacité* du mandat d'arrêt européen, sans se soucier d'une quelconque proportion ou nécessité. En 2014, les instances européennes ont compris les attentes des États en ce sens, mais aussi de la volonté de respecter les droits de la défense et le procès équitable du mis en cause. Thomas HERRAN souligne

---

<sup>144</sup> LELIEUR J., « La décision d'enquête européenne, nouvel instrument d'entraide judiciaire pour la mise en état des affaires pénales », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages, p.74

<sup>145</sup> *Ibid.*, p.73

que cela « *témoigne du désaveu du modèle du mandat d'arrêt européen reposant sur une conception absolue de la confiance mutuelle. Le législateur européen reconnaît implicitement la limite de la présomption équivalente des droits fondamentaux dans les États membres* »<sup>146</sup>. Ainsi, la DEE repose toujours sur le principe de confiance mutuelle, mais selon une conception plus protectionniste des droits fondamentaux.

Toujours est-il que grâce à la DEE, l'intégration paraît contrôlée, soumise à la sagesse des États membres. La lutte contre la criminalité transnationale n'en est que plus renforcée. Le mécanisme des équipes communes d'enquête permet d'actionner un cran supplémentaire, forcément efficace mais parfois moins soucieux des incompatibilités procédurales qu'il peut occasionner en termes probatoire. La Cour de cassation en 2017 mentionnait déjà la mise en œuvre complexe des mécanismes par l'autorité judiciaire qui « *suppose un degré suffisant de confiance mutuelle, difficile à atteindre* »<sup>147</sup>. Le dépassement de la coopération classique ne pourra se faire qu'avec une conceptualisation plus poussée du droit pénal européen, à travers l'évolution de ses principes, tout en gardant à l'idée de ne pas trop les dévoyer<sup>148</sup>.

## ***Chapitre 2. L'utilisation optimale des outils européens par les autorités judiciaires françaises chargées d'antiterrorisme***

La France, en tant qu'État membre de l'UE a dû se conformer au droit dérivé de l'UE. C'est ainsi que le Titre X du Livre IV du Code de procédure pénale sera consacré à l'entraide judiciaire internationale et plus spécialement au Chapitre II appelé « *Dispositions propres à l'entraide entre la France et les autres États membres de l'Union européenne* » (Articles 694-14 à 695-9-57 du CPP). L'autorité judiciaire française utilise donc, quasiment tous les jours, les mécanismes de coopération offerts par les décisions-cadres et les directives. L'entraide pénale est un contentieux à part entière que le Parquet général de la Cour d'appel de Paris tente d'orchestrer. Plus spécifiquement, en matière antiterroriste, le Parquet national antiterroriste s'impose comme l'entité spécialisée, de compétence nationale pour enquêter, poursuivre les auteurs d'actes de terrorisme. C'est en partie pour la complexité des enquêtes que le PNAT a été institué. Les éléments d'extranéité ne manquent pas. Selon la circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 2019 qui l'a institué, « *la création du parquet national antiterroriste répond à une exigence de spécialisation (...), ainsi que par la nécessaire maîtrise des mécanismes de coopération internationale et du contexte géopolitique en la matière. Cette création a également pour objectif d'offrir une visibilité institutionnelle au procureur national antiterroriste, sur le plan national comme*

---

<sup>146</sup> HERRAN T., « 20 ans d'existence du mandat d'arrêt européen », *Les Cahiers de la Justice*, 2022/3 (N° 3), Éditions Dalloz, pp.461-476, p.468

<sup>147</sup> « Le juge et la mondialisation dans la jurisprudence de la Cour de cassation », Étude annuelle de la Cour de cassation, *la documentation française*, 2017, p.151

<sup>148</sup> Cf. *infra*, p.74

*internationale* »<sup>149</sup>. Depuis 2019, près de 250 enquêtes ont été ouvertes jusqu'à la fin d'année 2022 par le PNAT. Pour beaucoup d'entre elles, une analyse pointue des personnes soupçonnées de terrorisme est nécessaire et passe par le croisement et le regroupement des informations issues des services de renseignement intérieur et extérieur. Les enquêtes sont aussi comparées avec d'autres procédures instruites au sein du pôle ou par le biais de la coopération internationale<sup>150</sup>. La globalisation du phénomène terroriste a mené à l'accroissement des procédures exposant un élément d'extranéité, qu'il relève d'un élément relatif à la personne de l'auteur (attaques *projetées*) ou de la preuve qui se trouve à l'extérieur des frontières françaises. Pour lutter contre le terrorisme en Europe, le mandat d'arrêt européen paraît s'envisager comme un outil pertinent (Section 1) dont son utilisation est exponentielle. Pour mener des investigations poussées, nécessaires dans le contentieux antiterroriste, les équipes communes d'enquêtes se révèlent indispensables dans l'espace européen entre la France et ses pays frontaliers (Section 2).

### *Section 1. L'utilisation exponentielle du mandat d'arrêt par l'autorité judiciaire française*

**Procédure française.** Quand l'individu est localisé après l'émission du mandat d'arrêt européen, il est arrêté pour être présenté dans les 48 heures devant le procureur général<sup>151</sup>. Ce dernier lui notifie le mandat et vérifie son identité. L'individu, qui a droit à un avocat et à un interprète, consent ou non à sa remise. Puis, lui sera demandé s'il renonce à la règle de spécialité, en précisant bien les conséquences juridiques de son consentement ou de sa renonciation. Il sera ensuite placé sous contrôle judiciaire ou sous écrou extraditionnel par un magistrat du siège. L'individu comparaitra devant la chambre de l'instruction dans les cinq jours suivant sa présentation devant le procureur général<sup>152</sup>, laquelle décidera si l'affaire est en état d'être jugée. La chambre de l'instruction peut renvoyer l'audience en cas de non-consentement de l'individu à sa remise ou lorsque l'affaire est complexe et nécessite un complément d'information de la part des autorités d'émission. À l'audience, l'individu devra réitérer son consentement à la remise et dire s'il renonce à la règle de spécialité. Si l'individu consent, la chambre de l'instruction doit se prononcer dans un délai de 7 jours et rendre un arrêt de donner-acte, sans recours possible. Si l'individu ne consent pas, la décision est rendue dans les 20 jours à compter de la date de la comparution. Elle peut ordonner la remise, l'interdire, ou ordonner un complément d'informations. Cette décision peut être assortie de conditions par exemple quand le mandat d'arrêt européen vise un

---

<sup>149</sup> Circulaire du 1er juillet 2019 présentant le parquet national antiterroriste – créé par l'article 69 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

<sup>150</sup> « L'office du juge d'instruction antiterroriste - entretien avec Emmanuelle Robinson - », in « Le procès des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015 », *Les cahiers de la justice*, Revue trimestrielle de l'École nationale de la magistrature, 2021, p.366

<sup>151</sup> Article 695-27 du Code de procédure pénale

<sup>152</sup> Article 695-29 du Code de procédure pénale

national ou une personne ayant sa résidence sur le territoire français : il est possible de demander que l'individu exécute sa peine sur le territoire français<sup>153</sup>. Le Parquet général y est, en principe, favorable lorsque l'intéressé réside sur le territoire depuis au moins cinq ans. Les considérations personnelles et professionnelles seront étudiées par la chambre de l'instruction, en accord avec les autorités d'émission et le procureur du ressort<sup>154</sup>.

**Délais rapides.** En vertu de l'article 17 de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, le délai d'exécution par le Procureur général du mandat est de 10 jours quand l'individu consent à sa remise, et 60 jours s'il ne consent pas, à compter de son arrestation. Si l'État ne peut pas respecter les délais, il informe Eurojust en justifiant un tel retard. En pratique, il faut 16 jours pour qu'un individu soit remis à l'État d'émission quand celui-ci consent. Dans le cas contraire, les États membres mettent 55 jours à exécuter la demande (44 jours pour la France en 2021)<sup>155</sup>. Ainsi, imposer des délais pour l'exécution permet de favoriser la prévisibilité de l'exécution de la demande par l'État d'exécution<sup>156</sup>. Il est toutefois possible d'objecter que le mandat d'arrêt européen ne souffre d'aucun contrôle de régularité qui donnerait à la remise un caractère quasiment automatique<sup>157</sup>.

**Apport de la coopération police-justice.** Le mandat d'arrêt européen ne pourrait pas être si rapidement exécuté si les autorités judiciaires n'entretenaient pas de lien fort avec les forces de l'ordre sur le terrain. Si l'individu est localisé, « *le mandat d'arrêt européen peut être adressé directement à l'autorité judiciaire d'exécution, par tout moyen laissant une trace écrite* »<sup>158</sup>. Par des réquisitions prises par l'avocat général de la cour d'appel, les forces de l'ordre peuvent ainsi l'appréhender directement. Mais, dans l'hypothèse où l'individu n'est pas localisé, le canal le plus utilisé restera le système d'information Schengen (SIS). Des millions de données y sont concentrées, et parmi elles, les mandats d'arrêt européens émis par les États membres. Ces données sont accessibles par les forces de l'ordre. Lors d'un contrôle de police, un signalement retentira, « *le policier répond(ra) alors aux prescriptions qui apparaissent sur son téléscripateur informatique. Une fois contacté, le bureau SIRENE lui indique une conduite à tenir, toujours très simple : « interpellé », si l'individu fait l'objet d'un mandat d'arrêt européen, « conduire devant la magistrature* » »<sup>159</sup>. On peut aussi mentionner le système d'Interpol, qui va pouvoir relayer des mandats d'arrêt européens par notice rouge. Les États non-membres pourront ainsi appréhender l'individu et le livrer par extradition à l'État requérant ; mais les conditions seront

---

<sup>153</sup> REBUT D., *op.cit.*, 2022

<sup>154</sup> Expérience de l'auteur au Parquet général de la Cour d'appel de Paris – département international

<sup>155</sup> Commission européenne, 6 août 2021, *op. cit.*

<sup>156</sup> FLORE D., *Droit pénal européen : les enjeux d'une justice pénale européenne*, Bruxelles : Bruylant, 3ème édition, 2022, 1192 pages, p.684

<sup>157</sup> Cf. *infra*, p.74

<sup>158</sup> Article 695-15 du Code de procédure pénale

<sup>159</sup> « Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 », FENECH G. (prés.), N° 3922, 5 juillet 2016



plus strictes que celles prévues dans l'espace européen. En pratique, les interpellations sont réalisées suite à un banal contrôle d'identité, ou bien suite à une commission de faits en France, ou lorsque le procureur fait des réquisitions pour arrêter l'intéressé<sup>160</sup>.

**Mandat d'arrêt européen antiterroriste en chiffres.** Selon les chiffres de la Commission européenne<sup>161</sup>, l'année 2018 est la plus prolifique dans l'émission de mandats d'arrêt européens : 215 mandats en tout ont été émis par les juridictions françaises compétentes (ici, le PNAT) pour terrorisme ; et ce, pour 300 mandats au total pour terrorisme dans toute l'UE (dont 46 pour l'Italie et 24 pour l'Espagne)<sup>162</sup>. Il va s'en dire une utilisation courante du mandat d'arrêt européen par les juridictions françaises quand une instruction est en cours ou quand la personne va faire l'objet d'un jugement. Par l'impulsion des institutions européennes, les conditions pour remettre un individu sont assouplies de telle sorte que la remise s'effectue dans un temps record, sans poser de problèmes juridiques ou diplomatiques particuliers.

**Exemples marquants.** Le 18 mars 2016, les forces de l'ordre belges procèdent à l'arrestation de Salah ABDESLAM, seul survivant du commando perpétrant diverses attaques à Saint-Denis et Paris la nuit du 13 novembre 2015<sup>163</sup>. Une information judiciaire étant déjà ouverte par les autorités françaises, un mandat d'arrêt européen est émis le 19 mars 2016 à la Belgique. Le 27 avril 2016, Salah ABDESLAM est remis à la France par hélicoptère<sup>164</sup>. De la même manière, Medhi NEMMOUCHE, recherché pour l'attentat du Musée juif de Bruxelles faisait l'objet d'un mandat d'arrêt européen de la Belgique vers la France le 31 mai 2014. La chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Versailles ordonne sa remise, qui sera effective le 24 juillet 2014<sup>165</sup>. Tels furent les exemples les plus flagrants de ces dernières années montrant l'excellente coopération franco-belge pour arrêter et remettre un individu pour terrorisme. Sans le mandat d'arrêt européen, le procès V13 aurait pu voir sa date sensiblement décalée car les demandes d'extradition pour terrorisme sont longues, complexes, soumises à un aléa politique et judiciaire. L'utilité du mandat d'arrêt européen demeure, d'autant plus que les magistrats n'ont pas eu à vérifier l'existence d'une double incrimination.

**Apport de la spécialisation des services.** La spécialisation des services va permettre une plus grande rapidité d'exécution du mandat d'arrêt européen. L'article 695-28-1 du Code de procédure pénale va définir strictement les autorités compétentes pour l'examen des demandes d'exécution d'un mandat

---

<sup>160</sup> Expérience de l'auteur au Parquet général de la Cour d'appel de Paris – département international

<sup>161</sup> « Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2020 », Commission européenne, 8 décembre 2022

<sup>162</sup> Cf. Annexe n°2

<sup>163</sup> ROUX DEMARE F-X. et ROUSSEL G., 2016, *op. cit.*, p.46

<sup>164</sup> Communiqué de presse du procureur de la République de Paris, 27 avril 2016

<sup>165</sup> ROUX DEMARE F-X. et ROUSSEL G., 2016, *op. cit.*, p.38

d'arrêt européen : le procureur général près la cour d'appel de Paris, le premier président de la cour d'appel de Paris ainsi que la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris et son président. La loi du 13 novembre 2014<sup>166</sup> vient ajouter cet article pour centraliser le traitement judiciaire des condamnés pour actes de terrorisme. Le cas de Medhi NEMMOUCHE a permis de montrer les défauts d'une décentralisation : la demande d'exécution du mandat d'arrêt européen émis par la Belgique à l'encontre de M. NEMMOUCHE a été examinée par le parquet de Versailles, territorialement compétent, et non par le parquet de Paris<sup>167</sup>. De manière générale, la centralisation du contentieux antiterroriste au tribunal judiciaire de Paris, souvent demandée par les magistrats eux-mêmes mais mis en œuvre par le politique<sup>168</sup> permet une plus grande « *force de frappe judiciaire* »<sup>169</sup>. Jean François RICARD, ancien premier procureur de la République antiterroriste soulignait que la décentralisation en antiterrorisme était un échec car « *chacun des dossiers (était) instruit et géré par le tribunal local selon les lieux concernés : le Capitole à Limoges, la gare St Charles à Marseille, la rue Marbeuf à Paris, etc. Chaque parquet se saisit(sait) avec son service local de police judiciaire* »<sup>170</sup>. Aujourd'hui, le procureur antiterroriste est compétent sur tout le territoire national et peut « *requérir de tout procureur de la République la réalisation des actes d'enquête qu'il détermine, afin de répondre efficacement à l'ampleur des investigations nécessaires* »<sup>171</sup>. Le Parquet est informé de toutes les décisions, qu'elle soit juridictionnelle ou gouvernementale, de refus ou d'acceptation d'extradition ou de remise de personnes accusées de terrorisme (ou crime contre l'humanité, crimes de guerre, tortures et disparitions forcées). Recevoir des informations sur le contentieux terroriste extraditionnel et européen permettra dès lors au PNAT d'exercer son office en ouvrant des enquêtes de ce chef si l'individu n'est pas remis aux autorités étrangères<sup>172</sup>.

**Coopération cantonnée à quelques États.** La judiciarisation de la coopération a rendu la remise d'une personne poursuivie pour terrorisme plutôt fluide. L'article 1<sup>er</sup> de la décision-cadre est impératif : « *les États membres exécutent tout mandat d'arrêt européen* ». L'État d'exécution ne dispose que de peu de pouvoir de contrôle sur la demande de remise car les cas de refus d'exécution y sont peu nombreux et strictement définis. En 2021, la France a reçu 117 personnes provenant de mandat d'arrêt européen de

---

<sup>166</sup> Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014, article 10

<sup>167</sup> MAYAUD Y., *Terrorisme – Poursuites et indemnisation*, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, février 2020

<sup>168</sup> CATALAN N., « Juge pénal. La spécialisation nouvelle des domaines », *Droit pénal* n° 5, Mai 2023, dossier

<sup>169</sup> ROUMIER W., « Terrorisme. Politique pénale en matière de lutte contre le terrorisme », *Droit pénal* n° 4, Avril 2020

<sup>170</sup> « Entretien avec le Procureur national antiterroriste, Jean-François Ricard, op. cit., 2021, p.210

<sup>171</sup> Circulaire du 1er juillet 2019 relative à la présentation du parquet national antiterroriste créé par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

<sup>172</sup> La chambre de l'instruction se préparait à refuser l'extradition d'une russe ayant servi l'État islamique en Syrie. La Russie ne donnait pas d'informations claires sur ses futures conditions de détention. Le PNAT, qui était sensiblement au courant de cette affaire, a ouvert une enquête préliminaire afin de la juger en France, sans doute pour association de malfaiteurs terroristes (Expérience de l'auteur au Parquet général de la Cour d'appel de Paris – département international).

l'Espagne, 84 de Roumanie, 44 des Pays-Bas, 23 de Belgique. On peut remarquer que la France exécute des mandats d'arrêt européens majoritairement avec l'Allemagne (81), la Belgique (76), la Roumanie (46), Italie (44). Ce sont les pays les plus prolifiques, de sorte qu'un noyau dur d'État semble se détacher<sup>173</sup>. On pourra objecter le caractère non uniforme de la coopération judiciaire européenne en matière terroriste où subsisteraient « *deux Europe qui ne coïncident pas géographiquement* »<sup>174</sup>. Cela ne signifie pas forcément que ces pays prolifiques en matière d'antiterrorisme ne font pas confiance aux autres États. Mais, simplement, ce constat fait état d'une menace cantonnée à une partie de l'UE, qui va juger les terroristes.

## *Section 2. L'enquête menée par l'autorité judiciaire française et ses pays frontaliers*

L'autorité judiciaire française est à pied d'œuvre pour retrouver les terroristes frappant la France ou ses pays frontaliers. Deux cas permettent de vérifier cette hypothèse. Premièrement, le terrorisme islamique s'est installé dans l'espace européen, la menace y est de plus en plus endogène. Les autorités judiciaires de la France et de la Belgique coopèrent ainsi, de manière active et passive, suivant où a lieu l'attaque. Ainsi, des équipes communes d'enquêtes sont signées, réunissant les forces de deux États, voire avec le concours d'autres États membres, pour arrêter les criminels qui se seraient enfuient. Ainsi, après l'attaque, l'enquête commence pour les appréhender mais aussi constituer un dossier solide, qui mènera à une mise en examen puis à une mise en accusation par le juge d'instruction antiterroriste (§1). En 2017, pas moins de 12 équipes communes d'enquête ont été créées pour les besoins de la lutte antiterroriste, contre 4 en 2016 et 3 en 2015<sup>175</sup>. Aussi, moins récemment, la France continue à aider régulièrement l'Espagne qui a fait face à de nombreuses attaques par le groupe terroriste ETA, tuant près d'un millier d'Espagnols en une trentaine d'années<sup>176</sup>. La menace est davantage tournée vers l'Espagne, bien que le sud de la France n'ait pas été épargné. Des terroristes basques trouvent souvent refuge en France, de sorte qu'une coopération binationale, selon les mécanismes européens, s'avère nécessaire (§2).

### §1. L'enquête franco-belge après des actions du terrorisme islamiste

**Enquête monumentale.** Après les attaques terroristes dans la nuit du 13 novembre 2015, le Procureur de Paris, anciennement compétent en matière de terrorisme, ouvre une enquête de flagrante très rapidement. Il saisit la SDAT, la DGSI, et la Section antiterroriste de la brigade criminelle de la

---

<sup>173</sup> ROUX DEMARE F-X. et ROUSSEL G., 2016, *op. cit.*, p.44

<sup>174</sup> CIMAMONTI S., 2023, *op. cit.*, p.274

<sup>175</sup> Eurojust, 2017, *op. cit.*

<sup>176</sup> « Audition de M. Nicolas SARKOZY devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur les actions de coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale », Bilan des actions de coopération internationale, 11 février 2004

préfecture de police de Paris (SAT) soit près de 900 personnes mobilisées<sup>177</sup>. Un téléphone portable est trouvé proche du Bataclan semblant indiquer à une ligne belge le début des attaques en région parisienne. Plusieurs décisions d'enquête européennes sont rédigées pour que la Belgique « fournisse des informations sur les véhicules utilisés par les terroristes, effectue des perquisitions et mette une ligne sur écoute »<sup>178</sup>. Le bornage des téléphones permet de confirmer que le lien évident avec la Belgique, à la différence des attentats de janvier 2015<sup>179</sup>. Les trois véhicules utilisés par les terroristes cette nuit-là ont tous été loués dans les environs de Bruxelles<sup>180</sup>. La Belgique ouvre une enquête. À la fin de la garde à vue de Jawaad BENDAOUD (condamné pour recel de malfaiteurs terroristes), une instruction préparatoire est ouverte, permettant aux juges d'instruction antiterroristes de la Galerie Saint-Eloi de mener des investigations dans un délai de 4 ans, date à laquelle prend fin la détention provisoire de Salah ABDESLAM (avril 2020). L'enquête puis l'instruction n'auraient pas pu avancer si efficacement sans l'équipe commune d'enquête signée le 16 novembre 2015 entre la France et la Belgique. Des enquêteurs français se sont rendus en Belgique et vice versa, pour nourrir une enquête commune. L'ECE est par la suite étendue à Eurojust et Europol en décembre 2015. Ce dernier lance alors une force opérationnelle appelée *Fraternité*. Il a fallu un avenant pour que ces deux entités « jouissent d'un accès total à l'ensemble des données »<sup>181</sup>, les magistrats français et belges ont dû s'accorder sur les modalités de leur participation.

Les Pays-Bas rejoignent l'ECE en janvier 2018 dans le cadre des investigations sur une filière d'armes<sup>182</sup>. D'autres pays comme la Grèce, l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Suède, la Tunisie et les États-Unis sont aussi impliqués, facilitant alors les investigations. Les États-Unis, à qui la France envoie des demandes d'entraide pénale internationale, répondent en une seule nuit. Interpol a permis des identifications biométriques des victimes. Une répartition des tâches (constatations/scellés, téléphonie, auteurs/complices, victimes, témoins, surveillances, etc.)<sup>183</sup> a permis aux magistrats et enquêteurs de se retrouver dans la masse du dossier. Des milliers de vérifications, quasiment du porte-à-porte, ont été effectuées en Belgique, le visionnage d'heures d'enregistrement de caméra de surveillance, vont aboutir à la découverte de la planque des terroristes<sup>184</sup>. On démantèle une filière de faux papiers, qui aboutira à une enquête de droit commun. La coopération avec la Grèce a permis, par le croisement des informations de renseignement que « deux des individus qui se sont fait exploser au

---

<sup>177</sup> RADISSON H. et BIENVAULT P., « Attentats de novembre 2015 : dans les rouages d'une enquête monumentale », La Croix, 8 septembre 2021

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> FENECH G. (prés.), Commission d'enquête, 5 juillet 2016, *op. cit.*

<sup>180</sup> SUC M., « Au procès des attentats du 13-Novembre, les dessous d'une enquête franco-belge « totale » », Médiapart, 15 septembre 2021

<sup>181</sup> FENECH G. (prés.), Commission d'enquête, 5 juillet 2016, *op. cit.*

<sup>182</sup> « Paris terrorist attacks of the 13 November 2015 », infographie, Eurojust

<sup>183</sup> SUC M., 15 septembre 2021, *op. cit.*

<sup>184</sup> BAUDAIS P., « Attentats du 13 novembre. Comment les enquêteurs ont patiemment pisté les terroristes en Belgique », Ouest France, 4 septembre 2021

*Stade de France étaient entrés dans l'Union européenne par l'île de Leros dans un groupe de 199 migrants* »<sup>185</sup>. Ce sont toutes ces investigations, réunies dans une seule enquête, qui vont permettre de constituer un solide dossier.

Une ordonnance de mise en accusation est rendue le 16 mars 2020, un document de 350 pages extrêmement fourni, renvoyant les accusés devant la cour d'assises spécialement composée. Le dossier qui mesure *cinquante-trois mètres de hauteur* comme l'image le Garde des Sceaux, a dû être escorté vers l'île de la Cité dans un camion dédié, pour un procès qui s'ouvre pour 9 mois.

**Enquête imparfaite.** L'ECE a permis d'exacerber les défauts de la coopération judiciaire antiterroriste, et particulièrement franco-belge. En effet, Monsieur Georges FENECH, Président de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 relève qu'un *loupé* a existé à cause du défaut de transmission d'informations de la Belgique. Le 14 novembre au matin, Salah ABDESLAM, en chemin vers la Belgique avec deux complices, est contrôlé. Malgré un contrôle approfondi des gendarmes, ils ont dû le laisser repartir, « *le fichier SIS n'ayant pas été alimenté par les services de renseignement belges sur les éléments relatifs à sa radicalisation. Seules figuraient des informations pénales de droit commun* »<sup>186</sup>. À ce sujet, François MOLINS regrette également la « *rétenion sur la transmission de certains procès-verbaux* » par la Belgique à certains moments de la procédure. Au-delà de ce problème de transmission, qui peut être remédié par le concours d'Europol et Eurojust, subsiste une problématique attenante à la structure même de l'autorité judiciaire belge. Et pour cause, même si les deux systèmes sont largement inquisitoires<sup>187</sup>, le juge belge travaille seul<sup>188</sup>. La co-saisine n'existe pas comme en France, où 5 magistrats instruisent le dossier V13. Les juges belges ne sont pas spécialisés dans le contentieux terroriste. À la barre, l'unique juge belge en charge du dossier Madame Isabelle PANOU, auditionnée comme témoin, pointe du doigt également que « *250 tomes de procédures belges ont été versés dans le dossier français et seulement un demi-tome a fait le trajet inverse* »<sup>189</sup>. Au-delà du fait que les attentats aient eu lieu sur le territoire français, cela peut également s'expliquer par des règles dérogatoires plus strictes en France. La garde à vue en matière terroriste est de 6 jours, alors qu'elle ne l'est que pour 24 heures en Belgique. Le Parquet français a vu ses pouvoirs renforcer avec les évolutions législatives, lui permettant des actes d'enquêtes plus importants.

---

<sup>185</sup> FENECH G. (prés.), Commission d'enquête, 5 juillet 2016, *op. cit.*

<sup>186</sup> Avant-propos de G. FENECH, *Ibid.*

<sup>187</sup> BESNIER C. et WEILL S., « Les filières djihadistes en procès. Approche ethnographique des audiences criminelles et correctionnelles (2017-2019) », Rapport 17.29, décembre 2019, p.155

<sup>188</sup> SUC M., 15 septembre 2021, *op. cit.*

<sup>189</sup> *Ibid.*

Les États tiers ont aussi pu ralentir l'enquête, notamment quand la Turquie refusait de remettre à la France le meilleur ami de Salah ABDESLAM : Ahmed DAHMANI. Les magistrats ont néanmoins pu l'auditionner<sup>190</sup>.

**Bilan encourageant.** En tout état de cause, l'ECE signée dans l'urgence démontre que la coopération judiciaire européenne est possible et par-dessus tout : indispensable. Elle a ainsi permis de constituer un dossier conséquent, servant de base aux débats et à la condamnation des accusés. De manière générale, les juges français soulignent l'excellente qualité de la coopération qui a concerné plus de 15 États, membre et non membre de l'UE. Sans l'ECE, des décisions d'enquête européennes auraient pu permettre l'échange d'informations et la mise en place de mesures d'enquête, mais à quel prix ? Le délai n'aurait pas été aussi rapide que l'ECE, qui a su le démontrer. Les défauts découverts doivent être palliés, et notamment par le biais des magistrats de liaison présents en Belgique et en France. Eurojust peut aussi s'avérer d'une aide importante, à condition que les États s'obligent à transmettre les informations nécessaires, sans s'ancrer dans une possession d'informations, inhérentes aux pays nordiques selon François MOLINS. Les mécanismes ne manquent donc pas et doivent être utilisés intelligemment par toutes les entités de la chaîne pénale. Davantage de procédures internes doivent *s'europaniser* de sorte que l'on pourra plus largement détecter des signaux faibles de radicalisation, mais aussi mener des enquêtes sur le financement des réseaux terroristes. La coopération policière doit perdurer ses efforts pour que la coopération judiciaire soit pleinement effective, les deux étant interdépendantes.

## §2. L'enquête franco-espagnole après des actions du terrorisme indépendantiste

**Prémisse de la coopération.** Le cas espagnol est bien différent du terrorisme islamique. Et pour cause, ce terrorisme indépendantiste, le groupe armé Euskadi Ta Askatasuna (ETA), est ancré dans une zone en particulier : le Pays-Basque espagnol et français. Celui-ci est fondé en 1969 en réponse au régime dictatorial du *caudillo*, le général Francisco Franco. À sa mort en 1975, l'Espagne entame sa transition démocratique. ETA ne disparaît pas pour autant et revendiquera, jusqu'à son autodissolution en 2018, l'indépendance du Pays-Basque. On compte pas moins de 857 personnes assassinées entre 1968 et 2011, dont le gendarme français Jean Serge NERIN en 2010<sup>191</sup>. Les groupes antiterroristes en ont tué près de 62<sup>192</sup>. L'organisation ETA est plutôt connue pour ses « *méthodes violentes, incluant enlèvements, assassinats et attentats* »<sup>193</sup>.

---

<sup>190</sup> RADISSON H. et BIENVAULT P., 8 septembre 2021, *op. cit.*

<sup>191</sup> Cf. « Assassinats du brigadier-chef Jean Serge Nérin », Association française des victimes du terrorisme, 16 mars 2010

<sup>192</sup> LOYER B., « Conflit et représentations du conflit au Pays-Basque », Hérodote, n°158, La découverte, 2015

<sup>193</sup> FAUCHON C., FAUCHON C., *L'expérience franco-espagnole en matière d'équipe communes d'enquête*, mémoire de fin d'études, sous la direction de LELIEUR J., 2018, 80 pages

De nombreux membres de l'organisation trouvent refuge en France, où celle-ci refuse premièrement de coopérer avec les autorités espagnoles. Ainsi, le gouvernement espagnol encourage les Groupes antiterroristes de libération (GAL) à commettre des attentats au Pays-Basque français contre des membres d'ETA<sup>194</sup>. Les poursuites françaises sont rares ; la France laisse l'Espagne s'occuper de ce conflit inhérent à la souveraineté espagnole. Les choix politiques français sont clairs<sup>195</sup>. Il a fallu attendre le 11 octobre 2001 à Perpignan pour que le chef du gouvernement José Maria AZNAR et le Président Jacques CHIRAC se rencontrent lors du 14<sup>ème</sup> sommet franco-espagnol<sup>196</sup>. La feuille de route définit un cadre commun pour développer la coopération franco-espagnole, où l'idée d'une équipe commune émerge. Un magistrat de liaison officie depuis 1997 à Madrid, mais l'ECE paraît être *le* moyen de lutter contre cette organisation.

**L'organisation en ECE.** En septembre 2004, une première équipe commune d'enquête va être signée entre les deux États membres (le Parquet de Paris et l'*Audiencia nacional*) pour enquêter sur des attaques ayant eu lieu dans des stations balnéaires espagnoles en 2003<sup>197</sup>. Concrètement, Nicolas SARKOZY, alors Ministre de l'Intérieur précisait que la France avait arrêté « *56 membres ou sympathisants de l'ETA dont 36 ont été mis en prison (...), 53 véhicules automobiles utilisés par l'organisation ont été découverts, ainsi que 14 refuges clandestins* »<sup>198</sup>. Aussi, l'enquête menée en France a permis l'interpellation d'une centaine de personnes en Espagne, dont beaucoup seront incarcérés en France. Ainsi, « *grâce à des informations livrées par les services français, la police espagnole a pu éviter un probable carnage à la gare de Madrid* »<sup>199</sup>. Par la suite, pas moins de 12 équipes communes d'enquêtes sont signées jusqu'à 2009 entre l'Espagne et la France, enquêtant sur les actions d'ETA. Par exemple, la deuxième ECE a été signée suite à un attentat à la voiture piégée à Avila. La voiture avait été volée sur le territoire français ; il a paru ainsi évident pour les autorités franco-espagnoles de mener l'enquête *ensemble* en lieu et place d'une enquête française sur le vol de la voiture et une autre enquête espagnole sur l'attentat<sup>200</sup>. Même si la France officiait comme base arrière des membres de l'organisation, leur permettant de se procurer le matériel nécessaire, les enquêtes doivent être communes<sup>201</sup>. Des ECE sont par la suite signées pour des faits d'extorsion de fonds en 2006, un attentat à la voiture piégée à Madrid en 2007.

---

<sup>194</sup> URTEGA E. « Les négociations successives entre l'ETA et l'État espagnol (1987-2007) », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2023/2 (N° 58), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, pp.130-140

<sup>195</sup> « Entretien avec le Procureur national antiterroriste », 2021, *op. cit.*, p.211

<sup>196</sup> VUELTA SIMON S. et OLLIVIER-MAUREL P., *La justice française contre ETA*, coll. « Questions judiciaires », Presses Universitaires de France, 2012, pp.59-70

<sup>197</sup> « España y Francia crean un equipo conjunto de investigación para luchar contra ETA », *El Mundo*, 10 septembre 2004

<sup>198</sup> « Audition de M. Nicolas SARKOZY, 11 février 2004, *op. cit.*

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> FAUCHON C., 2018, *op. cit.*, p.8

<sup>201</sup> « Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme », *La Documentation française*, 2006

**L'après-ETA.** L'Espagne a sévèrement réprimé ces auteurs d'attentats terroristes, avec des réformes successives du Code pénal<sup>202</sup> en plus du désaveu de l'opinion publique espagnole pour l'organisation. L'antiterrorisme s'est déployé sur tous les plans : policier, législatif, judiciaire<sup>203</sup>. Avec la dissolution d'ETA le 16 avril 2018<sup>204</sup>, des ECE continuent d'être signées entre les autorités et notamment pour du trafic de stupéfiants ou de fraude fiscale. Aussi, l'islamisme radical étant présent en Espagne, et s'étant manifesté plus d'une fois, notamment à Madrid ou Barcelone, une ECE est signée entre l'Espagne et la France après les attentats de Barcelone de 2017<sup>205</sup>. C'est ainsi une même coopération qui s'opère, sur un tout autre type de terrorisme. Selon le Bureau d'entraide pénale internationale, « *l'Espagne est le deuxième pays, après la Belgique, avec lequel la France a conclu le plus d'équipes communes d'enquête depuis 2004* »<sup>206</sup>. La menace islamique est bien différente des Basques. C'est ainsi une page de la coopération franco-espagnole qui se tourne dans la lutte contre ETA. Mais ces diverses expériences serviront de bases pour mener à bien des enquêtes de toute autre nature. La confiance mutuelle est installée entre ces deux États membres et permet de lutter efficacement contre tout phénomène criminel transfrontalier, tel qu'il soit.

---

<sup>202</sup> GARRO CARRERA E., « Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme », *Archives de politique criminelle*, 2016/1 (n° 38), Éditions Pédone, pp.149-167

<sup>203</sup> GUIBERT LAFAYE C., « ETA et l'antiterrorisme basque. Dynamique des interactions stratégiques depuis les années 2000 », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2022/2 (N° 55), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, pp.231-241

<sup>204</sup> « La carta en la que ETA anuncia su disolucion », *Eldiario.es*, 2 mai 2018

<sup>205</sup> « Eurojust, rapport annuel 2017 », Eurojust, catalogue, date indéterminée

<sup>206</sup> FAUCHON C., 2018, *op. cit.*, p.2



## Conclusion de la première partie

Les États ne doivent ainsi pas se laisser impressionner par le terrorisme. Bien que la coopération judiciaire déstabilise l'ordre westphalien établi, les États doivent pouvoir se saisir de cette redéfinition des pouvoirs de chacun, œuvrant pour une coopération judiciaire européenne efficace. De sorte que face à la globalisation des mouvements terroristes, la souveraineté « *cesserait de n'être qu'un principe négatif relatif à l'indépendance de l'État et à sa liberté d'action, pour devenir aussi un principe positif traduisant l'appartenance de l'État à la communauté internationale, et son devoir d'apporter une contribution active à son développement* »<sup>207</sup>.

Les principes encadrant la coopération judiciaire européenne vont rassurer les États membres et ainsi les inciter à dépasser les frontières étatiques bien établies. À présent, les États n'opposent plus leur souveraineté territoriale pour refuser la remise car ils sont contraints par des directives et décisions-cadres, mais aussi parce que ce sont les magistrats eux-mêmes qui demandent à simplifier les procédures. Ces dernières sont particulièrement lourdes en antiterrorisme ; le moindre des mérites est de leur simplifier la tâche. Face aux immenses dossiers de terrorisme, les procédures doivent être rapides, pour juger vite, juger bien, et c'est l'objectif de la coopération judiciaire.

L'Union européenne a ainsi permis ce grand changement, sans pour autant provoquer un bouleversement. Elle s'immisce dans la souveraineté des États membres qui gardent volontiers leurs prérogatives antiterroristes. La sécurité est pour beaucoup d'États une *affaire régalienn*e par excellence ; celle où les concessions sont pesées et où les changements ne doivent être opérés que pour garantir une plus grande sécurité. Le pari semble gagné pour les institutions européennes car l'affaiblissement des frontières a été maîtrisé. Le terrorisme ne semble pas s'étendre dans l'Union européenne d'une manière à ce qu'il s'en trouverait incontrôlable ; et c'est tout l'apport d'une coopération entre magistrats où la confiance est le maître mot. Les autorités judiciaires ne rechignent pas à remettre l'individu ou à transmettre des preuves car ils savent que l'espace européen permettra de leur rendre la pareille. Auparavant régi par la réciprocité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice va au-delà en instituant une véritable confiance mutuelle entre les États membres. Cette présomption ira de pair avec une plus grande sévérité et la tenue de procès terroristes tels qu'observés en France, en Belgique, en Espagne ou encore en Allemagne où la coopération européenne sert de tremplin pour mener à bien ces enquêtes et instructions. L'accusé pourra bénéficier d'un procès sur la base de preuves solides.

Cependant, la coopération judiciaire ne peut se concevoir uniquement à travers un prisme sécuritaire. L'espace européen n'en serait pas équilibré. Les États membres doivent être à même de garantir des libertés fondamentales aux personnes remises, bases sur lesquelles une condamnation pourra à tout le moins être acceptée par le condamné remis préalablement.

---

<sup>207</sup> AUBY J-B., *La globalisation, le droit et l'État*, Paris, LGDJ, « Systèmes », 3e édition, 2020, 264 pages

## DEUXIÈME PARTIE. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : LA LENTE CONSTRUCTION D'UN ESPACE EUROPÉEN DE LIBERTÉ ET DE JUSTICE

Selon Antoine GARAPON, « *une bataille qui se concentrerait exclusivement sur la sécurité serait donc d'emblée perdue car elle est un bien inatteignable dans sa forme absolue, et un échec si elle n'est pas totale* »<sup>208</sup>. Ainsi, à côté d'un espace de sécurité qui se développe grandement, parfois au détriment de l'espace de liberté et de justice, tout l'enjeu pour les instances européennes et le juge national sera de développer une approche plus protectionniste de la coopération judiciaire. L'harmonisation de la législation antiterroriste est une possibilité mais elle est en ce sens ambivalente. Elle permet à n'en pas douter une coopération plus aisée. Mais elle permet aussi qu'il n'y ait pas une trop grande disparité dans le traitement du terroriste, suivant qu'il se trouve en France, en Hongrie, en Allemagne. Nous analyserons les tenants et aboutissants de cette harmonisation (Titre 1). Bien qu'elle soit contrebalancée par des motifs de refus tenant au motif politique, ou au nouveau respect des droits fondamentaux, le terrorisme paraît se trouver dans une case à part, où les juges d'exécution ne peuvent contrôler la double incrimination en la matière. Les juges nationaux bénéficient d'une faible marge de manœuvre de principe. L'espace de liberté est alors en pleine construction et la CJUE doit se positionner pour rester fidèle à ses principes et à la confiance des États qui lui ont donné une part de leur souveraineté en matière pénale. L'équilibre entre coopération rapide antiterroriste et respect des droits fondamentaux doit être trouvé. Ce résultat devra répondre aux impératifs de justice, dernier objectif que l'UE s'est fixé dans son triptyque (Titre 2). Pour matérialiser cette idée de justice, impérative en matière terroriste, presque un impératif démocratique face à la barbarie, l'UE accompagnée des juges nationaux devront trouver des solutions pragmatiques. Nous exposerons les problèmes inhérents à cette lente recherche de justice et les possibles solutions qui s'offrent à l'UE et à l'autorité judiciaire pour se réinventer et prendre du recul sur ce phénomène à la frontière entre le droit et la politique.

### Titre 1. Un cadre normatif harmonisé au service de la lutte contre le terrorisme

Pour que la coopération judiciaire soit pleinement efficace, il est nécessaire que ne demeurent pas des incompatibilités entre les droits nationaux. Particulièrement en matière terroriste, où les éléments constitutifs et les peines peuvent être plus ou moins larges selon les codes pénaux des États membres. Ainsi, c'est le traité d'Amsterdam qui va prévoir pour la première fois, une compétence de fond dans la détermination de l'infraction et de la répression. Dans son article K.3, l'action en commun vise à « *adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue* »<sup>209</sup>. L'UE, sans s'en donner compétence pour l'instant,

---

<sup>208</sup> GARAPON A., ROSENFLED M., *op. cit.*

<sup>209</sup> Traité d'Amsterdam, 2 octobre 1997, Article K.3

se donne l'opportunité d'étendre son office en déterminant un langage commun de fond, des solutions communes, sous l'angle de la coopération judiciaire. Le traité de Lisbonne de 2007 va entériner cette volonté politique et juridique en fondant la coopération judiciaire sur deux principes : la reconnaissance mutuelle et le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Cette dernière compétence, que l'UE s'octroie « *dans la mesure où cela est nécessaire* »<sup>210</sup>, va se révéler bien utile pour envisager une harmonisation du droit pénal de forme : la procédure pénale des États. Ainsi, ces règles minimales porteront sur l'admissibilité mutuelle de la preuve, les droits des personnes dans la procédure pénale, les droits des victimes. On a vu se développer des cas où une demande d'entraide à l'étranger constituant en un témoignage simple d'un individu ne pouvait pas être valide dans la procédure de celui qui le demandait. Et pour cause, bien que beaucoup d'États membres prévoient le témoignage comme moyen d'obtention de preuve, ces contours ne sont pas toujours les mêmes : un droit peut prévoir la présence d'un avocat lors du témoignage, alors qu'en France elle est totalement proscrite pour le témoignage simple. L'UE travaille donc à une admissibilité mutuelle entre les pays pour qu'il soit reconnu nationalement et admis à l'étranger. Ainsi, des directives de procédure pénale ont été adoptées au début des années 2010 entrent en vigueur sur la présomption d'innocence, sur le droit des personnes, sur les mineurs poursuivis sur le fondement de l'article 82§2 du TFUE. À noter cependant que l'article 82§3 prévoit une procédure de sauvegarde de la procédure pénale, si un État considère qu'un projet de directive serait contraire aux aspects fondamentaux de sa justice pénale, jouissant ainsi de recours devant le Conseil européen.

Enfin et non des moindres, la compétence de rapprochement ne peut s'exercer que si des règles minimales de fond sont adoptées. L'article 83 du TFUE permet au Parlement et au Conseil d'établir des règles de fond dans des « *domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière* » pour « *le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.* »<sup>211</sup>. Ce droit pénal européen devient ainsi une réalité juridique, fruit d'une volonté politique de combattre sur des bases communes des infractions. L'UE en a maintenant compétence, et la liste des *eurocrimes* n'est pas figée<sup>212</sup>. Le traité de Lisbonne instaure donc une compétence pénale à l'UE dans les domaines de compétences de l'UE qui ne sont pas pénaux mais où l'exercice d'une compétence pénale est nécessaire pour la mise en œuvre efficace de ces domaines. La coopération judiciaire en est son fondement.

---

<sup>210</sup> Traité sur le fonctionnement de l'UE, article 82

<sup>211</sup> *Ibid.*, article 83

<sup>212</sup> Intégration en eurocrime de la violation des mesures restrictives de l'UE (violation des sanctions économiques) depuis une décision du Conseil du 28 novembre 2022 relative à l'identification de la violation des mesures restrictives de l'Union en tant que domaine de criminalité qui remplit les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Ainsi, le terrorisme, défini comme un *eurocrime*, répondra à une logique de communautarisation qui l'emportera sur la logique des États. Construit par le droit national comme une atteinte à l'État, il en devient presque une atteinte à l'UE dans son ensemble, qui nécessite une harmonisation européenne. C'est un message fort envoyé aux États, qui ratifient aussitôt le traité de Lisbonne. Ainsi, le terrorisme va faire l'objet d'une définition unanime par les instances européennes (Chapitre 1). Cependant, bien que le cadre normatif soit harmonisé au profit de la lutte contre le terrorisme, les États membres jouissent d'outils pour asseoir leur souveraineté. C'est même l'UE qui leur octroie des droits en contrepartie : ils peuvent refuser l'exécution d'un mandat d'arrêt européen ou une DEE quand ils suspectent une demande à des motifs politiques, ou simplement pour une infraction politique. Cela vient contrebalancer la définition trop unanime du terrorisme (Chapitre 2). Cependant, l'UE va tout de même prévoir que le mandat d'arrêt européen et la DEE ne peuvent pas être refusés en matière de terrorisme, ce qui, finalement, laisse une marge réduite aux autorités judiciaires. La jurisprudence de la CJUE donne aussi l'occasion aux États d'opposer un refus pour non-respect des droits fondamentaux, qui est strictement encadré.

Ces deux logiques permettent ainsi aux États de ne pas percevoir l'UE comme celui qui aspire totalement sa souveraineté. Ils bénéficient de droits bien établis, dont la CJUE se porte garante. Mais en matière terroriste, les États sont contraints à coopérer ; ce qui peut provoquer un déséquilibre entre souveraineté des États dans la lutte contre le terrorisme et volonté politique d'action commune de l'UE.

### ***Chapitre 1. La définition unanime du terrorisme par les instances européennes***

Le point de bascule se trouve dans les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis qui bouleversent la communauté internationale. Au-delà des réponses étatiques sans précédent, le Conseil européen va adopter un plan d'action en matière de terrorisme le 21 septembre 2001<sup>213</sup> : « *Le Conseil européen marque son accord avec l'instauration du mandat d'arrêt européen et l'adoption d'une définition commune du terrorisme* »<sup>214</sup>. Ainsi, les attentats d'al-Qaïda vont jouer un rôle « *d'accélérateur et de facilitateur* » pour adopter des normes de droit dérivé en antiterrorisme<sup>215</sup>. Le terrorisme, maintenant relégué comme *eurocrime* va être sujet à une définition commune par les instances européennes (Section 1). Et c'est cette définition et ces incriminations qui vont être retenues et adaptées dans le droit interne des États. Pour rendre la coopération plus rapide et efficace, une dépolitisation de l'infraction terroriste est sous-tendue. À présent, le terroriste ne sera pas perçu comme un membre d'un mouvement de libération, il n'a aucune légitimité dans son action : il doit donc être combattu. Les États doivent se soumettre à une telle présomption (Section II), leur laissant peu de marge

---

<sup>213</sup> Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

<sup>214</sup> Conclusions et plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001

<sup>215</sup> FLORE D., 2022, *op. cit.*, p.201

de manœuvre. Une marge de manœuvre à laquelle ils ont renoncé communément après le choc du 11 septembre.

*Section 1. L'édiction européenne des règles minimales relatives à la définition du terrorisme et à ses sanctions*

La première prise de décision en ce sens est une décision-cadre prise le 13 juin 2002<sup>216</sup>, en parallèle de celle relative au mandat d'arrêt européen. Cette première ne sera que le début d'une mise en œuvre plus large d'une législation antiterroriste de sorte à ce qu'elle couvre encore davantage de comportements (§1). Les États seront ainsi dans l'obligation d'adapter leur droit pénal interne auxdites décisions-cadre et directives (§2) ce qui n'est pas sans poser des difficultés quant au principe de légalité. Les juges constitutionnels vont parfois faire office de garde-fous face à des définitions trop larges. Mais, résignés, ils ne peuvent interpréter a minima les textes européens car la transposition les oblige à les respecter à la lettre. Certains pointent alors du doigt l'insécurité juridique que les textes européens ont provoquée en matière de terrorisme.

§1. La mise en place d'une législation antiterroriste européenne extensive

**Configuration d'une stricte législation antiterroriste.** La décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil est présentée comme « *la pierre angulaire des mesures de justice pénale des États membres destinées à lutter contre le terrorisme* »<sup>217</sup>. Est prévu que « *chaque État membre pren(ne) les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels (...) : d'intimidation à la population, la destruction des structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays par les atteintes contre la vie, l'enlèvement ou la prise d'otage, la capture d'aéronefs et de navires, l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité* »<sup>218</sup>. L'article 2 mentionne non pas les méthodes employées mais la structure terroriste. Chaque État doit rendre punissable « *a) la direction d'un groupe terroriste, b) la participation aux activités d'un groupe terroriste* »<sup>219</sup>, y compris par la fourniture d'information ou de matériel, par le financement, ou contribution aux activités criminelles. Ainsi, la décision-cadre fournit le cadre juridique définissant un groupe terroriste et ses méthodes employées. Tout doit être adapté par les États car il est à présent perçu « *comme une menace pour la démocratie, le libre exercice des droits de l'homme et le développement économique et social.* »<sup>220</sup>. La condamnation est dorénavant

---

<sup>216</sup> Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, 2002/475/JAI

<sup>217</sup> BONELLI L. et RAGAZZI F., 2019, *op.cit.*, p.143

<sup>218</sup> Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, 2002/475/JAI, article 1

<sup>219</sup> *Ibid.*, article 2

<sup>220</sup> *Ibid.*, préambule (2)

absolue, bien loin des résolutions des Nations Unies de trente ans en arrière qui considéraient que le terrorisme trouvait son origine « *dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux* »<sup>221</sup>. La face du monde a alors changé. La priorité est de les réprimer et les décrédibiliser.

S'en suivra la résolution du 14 septembre 2005 du Conseil de sécurité des Nations unies, véritable marqueur d'une menace qui inquiète. Le Conseil de sécurité demande aux États une fermeté totale contre les comportements incitant à commettre des actes terroristes. La menace terroriste s'est accrue et a évolué de sorte que la décision-cadre de 2002 s'avère insuffisante. Les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005 ont permis de le démontrer : le phénomène est plus diffus, moins soumis à une structure hiérarchique<sup>222</sup>. La structure des groupes terroristes évolue en créant davantage de « *cellules semi autonomes qui entretiennent entre elles des liens relativement lâches* »<sup>223</sup>. Le mode opératoire est quant à lui plus ample, avec de nouvelles méthodes. Le recrutement s'avère également plus aisé où Internet a pris une grande place dans la formation des réseaux internationaux. « *Les activités telles que la provocation publique à commettre des infractions terroristes et le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme se sont multipliées, pour un coût et une prise de risques très faibles* »<sup>224</sup>. Les États sont donc appelés en 2008 par le Conseil à reconsidérer leur système normatif antiterroriste et prévoir comme infractions liées aux activités terroristes : « *1) La provocation publique à commettre une infraction terroriste, 2) Le recrutement par le terrorisme, 3) L'entraînement pour le terrorisme* ». Ainsi, c'est tout un panel de comportements qui vont pouvoir être incriminés en droit interne, laissant peu de place à l'interprétation étatique. Les autorités judiciaires vont s'en saisir et la décision-cadre de 2008 ne manque pas de rappeler que l'incrimination doit être « *proportionnelle aux buts légitimes qui sont poursuivis et nécessaires dans une société démocratique, et excluent toute forme d'arbitraire ou de traitement discriminatoire.* ». Cette garantie sert aussi à démontrer que l'UE se place dans le champ de l'espace de liberté et de justice, et ce, quand bien même le degré aigu de la menace.

Enfin, la dernière décision en date est une directive cette fois-ci, adoptée le 15 mars 2017<sup>225</sup>. Elle n'amende pas les décisions-cadres mais les remplace entièrement. On comprend aisément encore l'évolution significative de la menace terroriste islamiste. Avec l'émergence de l'organisation État islamique (DAESH) et sa proclamation en 2014, l'Europe n'est pas épargnée par les attentats islamiques. De nombreux terroristes partent sur la zone irako-syrienne, et retournent en Europe pour y perpétrer des attaques de grandes ampleurs dans leur pays d'origine. Le Conseil de sécurité, alarmé sur cette nouvelle

---

<sup>221</sup> Conseil de sécurité de l'ONU, *résolution 3034*, 18 décembre 1972

<sup>222</sup> FLORE D., 2022, *op. cit.*, p.201

<sup>223</sup> Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002, *op. cit.*,

<sup>224</sup> Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme

<sup>225</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

problématique, avait alors déjà pris une résolution en 2014, en demandant aux États de réprimer ces voyages à l'étranger. Ainsi, la directive entend réprimer « *le fait de voyager à l'étranger à des fins de terrorisme, c'est-à-dire non seulement le fait de commettre des infractions terroristes et de dispenser ou de recevoir un entraînement au terrorisme, mais également le fait de participer aux activités d'un groupe terroriste* »<sup>226</sup>.

**Critiques observées.** Tout comportement de près ou de loin affilié à un groupe terroriste pourra passer le coup des incriminations de la directive et des deux décisions-cadres. Cependant, des critiques existent sur la manière dont les instances européennes s'emparent d'une telle politique pénale. En effet, en raison du caractère démocratiquement élu, les parlementaires européens seraient à même de décider tout seuls des incriminations qu'ils entendent adopter. Les décisions-cadres sont adoptées uniquement par le Conseil européen. Seule la directive de 2017 fait l'objet d'une adoption conjointe entre le Parlement et le Conseil. Or, le Parlement devrait être le seul à exercer le pouvoir législatif. Sinon ce sont les chefs d'État ou de gouvernement, réunis en Conseil, qui prennent des décisions auxquels les États doivent eux-mêmes se conformer. Ces décisions européennes ayant un réel impact sur la transposition des États, le problème de séparation des pouvoirs peut ainsi être soulevé<sup>227</sup>. Aussi, il a été critiqué que le législateur européen suivait bec et ongles les décisions prises dans des « *enceintes plus larges, notamment le Conseil de sécurité des Nations unies* »<sup>228</sup>. La législation européenne paraît être essentiellement l'œuvre de « *représentants des pouvoirs exécutifs assistés par des experts* »<sup>229</sup>. Et chaque décision-cadre ou directive est issue d'une résolution du Conseil de sécurité. Le droit international insuffle donc des perspectives très pratiques en droit interne, par le jeu des institutions européennes.

Aussi, ces incriminations peuvent faire l'objet de critiques quant à leur respect du principe de légalité. En effet, il est dit de celles-ci qu'elles pouvaient s'appliquer « *sur la base de simples indices et d'intentions difficiles à établir* »<sup>230</sup>. On retrouve par jeu de miroir les mêmes critiques de la législation européenne que celles de la législation antiterroriste interne. Une responsabilité immense attend alors le juge judiciaire chargé d'appliquer la nouvelle loi. La frontière peut être extrêmement ténue entre le terrorisme et les journalistes se rendant sur zone, les organisations humanitaires, les chercheurs ou les artistes<sup>231</sup>. Considérer une personne comme terroriste reste aussi soumis à la géopolitique mondiale et peut évoluer très rapidement selon l'organisation ou la personnalité. Le parti de Nelson MANDELA

---

<sup>226</sup> *Ibid.*

<sup>227</sup> CESONI M-L., « Le droit européen antiterroriste : notes en marge d'une fuite en avant », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages

<sup>228</sup> *Ibid.*, p.63

<sup>229</sup> *Ibid.*, p.63

<sup>230</sup> *Ibid.*, p.70

<sup>231</sup> « Lutter contre le terrorisme tout en respectant les droits fondamentaux », communiqué de presse de la FRA, 18 novembre 2021

(l'ANC) a pu être considéré comme une organisation terroriste par les Américains ou les Britanniques, avant finalement d'offrir à N. MANDELA le prix Nobel de la paix<sup>232</sup>. À l'inverse pour al-Qaïda, considéré comme un mouvement de libération des moudjahidines résistant contre l'oppression russe<sup>233</sup>, ils deviennent l'ennemi public numéro 1 le 11 septembre 2001<sup>234</sup>. Les instances européennes, et particulièrement le Conseil, répondent à des circonstances géopolitiques, et ce dernier n'en est pas moins une instance politique. Cette étiquette attachée aux mouvements vise précisément à le décrédibiliser, le délégitimer à un instant T.

Et les transpositions dans le droit pénal interne des États membres permettent de mettre en exergue toutes ces critiques et de parfois les amplifier.

§2. L'adaptation nécessaire des incriminations terroristes dans le droit interne des États membres

**Répercussions internes et sécurité juridique.** Les États ne peuvent se dérober à la primauté du droit de l'Union européenne ; ils doivent donc adapter leur législation à ces normes européennes. La France a vu son ordre juridique antiterroriste évoluer grâce aux différentes décisions-cadres et directive. Par la loi du 9 mars 2004, dite Perben II, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le paysage judiciaire français antiterroriste est remodelé<sup>235</sup>. En effet, comme le souhaitait la décision-cadre de 2002, la loi instaure une distinction entre la participation à une association de malfaiteurs terroristes et sa direction ou son organisation<sup>236</sup> ; la direction d'un groupement terroriste constitue depuis lors un crime. La loi relève les peines à 20 ans de réclusion criminelle pour la participation à un groupement en vue de préparer un acte terroriste (Article 421-2-1 du Code pénal), aujourd'hui relevé à 30 ans de réclusion criminelle. Le droit de l'UE joue un rôle d'appel au droit national, en neutralisant souvent le droit national<sup>237</sup>. La CJUE est compétente pour contrôler l'effectivité du droit de l'UE, via un recours en constatation de manquement d'un État membre. Les directives doivent donc être adaptées en droit interne sous peine de procédure en manquement devant la CJUE. Cependant, la légalité de la définition n'est pas sans poser de problèmes car même le réseau d'experts indépendant mis en place par la Commission européenne « avait épinglé l'imprécision de la définition du terrorisme figurant dans la décision-cadre de 2002, pour risque d'atteinte au principe de légalité des délits et des peines inscrit à

---

<sup>232</sup> Monde.fr, « Liste noire. : quand Mandela était considéré comme un terroriste par l'Angleterre et les États-Unis » le Monde, 6 décembre 2013

<sup>233</sup> MICHERON H., *op. cit.*

<sup>234</sup> BALIKCI A., « le droit pénal « antiterroriste » le vecteur de limitation des libertés et de pénalisation des mouvements sociaux », in CARON P. et BASSIROU S., *Le droit à l'épreuve des nouvelles formes de terrorisme*, Artois Presses Université, 2017, Janvier 2023, 184 pages, p.136

<sup>235</sup> KRAMER P., « La loi Perben II », ETUDES Revue de culture européenne, avril 2005

<sup>236</sup> ALIX J., *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des incriminations terroristes*, Nouvelle Bibliothèque de thèses, thèse soutenue le 9 décembre 2008, 684 pages, pp.58-62

<sup>237</sup> BENILLOUCHE M., 2016, *op. cit.*, p.59



*l'article 7 de la CEDH* »<sup>238</sup>. Ainsi, il est possible de se poser naturellement la question de la légalité d'une telle transposition en droit interne alors même que les restrictions aux droits et libertés fondamentales proviennent du texte européen lui-même. N'a-t-il pas conduit à insécuriser tous les ordres juridiques internes ? Les cours constitutionnelles agissent alors comme garde-fous contre ces incriminations ne répondant pas aux objectifs de clarté et de prévisibilité. Mais ces cours font souvent prévaloir l'état de la menace terroriste, sa gravité, la proportion des moyens employés, car la fin justifie souvent les moyens<sup>239</sup>. Par exemple, la transposition de la décision-cadre de 2002 a connu des remous judiciaires. Après un recours en annulation pour violation du principe de légalité, la cour constitutionnelle belge a balayé d'un revers de main ce recours, expliquant que les termes utilisés par la loi belge reprennent à eux seuls les termes de la décision-cadre. Même si elle reconnaît que la définition de l'élément intentionnel de l'infraction terroriste « *pourrait dans certains cas donner lieu à des difficultés d'interprétation* »<sup>240</sup>, elle rejette l'argument d'une infraction terroriste trop largement définie. On peut ainsi aisément saisir le rôle prégnant du juge dans l'application de cette incrimination large et volontairement imprécise aux faits d'espèce. Aussi, ces règles minimales n'interdisent pas à l'État d'aller au-delà du minimum prévu par la directive. Il peut pénaliser « *des comportements non envisagés par la directive ou sanctionner plus sévèrement les infractions prévues* »<sup>241</sup>. Le législateur a donc, bien au-delà des exigences, incriminé d'autres comportements à caractère terroriste.

**Marge d'appréciation laissée au juge.** Ainsi, les dispositions adoptées par le Conseil et le Parlement ont un impact fulgurant en droit interne. Elles tendent vers encore plus d'unification, à l'inverse d'autres infractions qui laissent plus de marge au législateur interne, notamment sur la corruption ou le blanchiment<sup>242</sup>. En terrorisme, la définition et les infractions communes semblent être de rigueur et modifient profondément la procédure pénale dont les pouvoirs d'enquête ou les procédures de jugement<sup>243</sup>. Pour le coup, l'UE met toute son énergie à rapprocher les législations internes, la coopération judiciaire restant bien sûr l'objectif numéro 1. Le terrorisme est pris en étau par les instances européennes, par sa définition, ses incriminations, l'absence d'exigence de double incrimination (par la liste de 32 infractions), sa dépolitisation. Ainsi le droit pénal européen fait naître dans le droit interne de « *nouveaux standards juridiques* »<sup>244</sup>. Les États ne s'en plaignent peu, mais les juges, dans l'application de ces incriminations, font face à un contentieux important, au plus proche de l'antiterrorisme.

Il en est de même lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen en matière terroriste. La Cour constitutionnelle allemande s'est prononcée sur la compatibilité de la loi de transposition allemande de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen avec la loi fondamentale.

---

<sup>238</sup> CESONI M-L., 2016, *op. cit.*, p.64

<sup>239</sup> BENILLOUCHE M., 2016, *op. cit.*, p.69

<sup>240</sup> Cour constitutionnelle belge, n° 125/2005, 13 juillet 2005

<sup>241</sup> RUBI-CAVAGNA E., *op. cit.*, p.9

<sup>242</sup> BENILLOUCHE M., 2016, *op. cit.*, p.54

<sup>243</sup> MEGIE A., 2018, *op. cit.*, p.97

<sup>244</sup> *Ibid.*, p.102

Il s'agissait alors d'un mandat d'arrêt européen émis par l'Espagne vers l'Allemagne. La personne objet de la remise était une figure emblématique du réseau al-Qaïda en Europe, et avait soutenu financièrement le réseau<sup>245</sup>. Elle conteste la légalité du mandat d'arrêt européen. La Cour constitutionnelle allemande fait droit à sa demande au motif que la loi de transposition allemande du mandat d'arrêt européen n'offrait pas aux ressortissants allemands une protection suffisante<sup>246</sup>. Ainsi, ce mouvement protecteur pour encore davantage de droits fondamentaux dans les procédures antiterroristes démontre que seul parfois le juge peut s'emparer des définitions bien trop larges ou pas assez protectrices du droit pénal européen. L'UE a raison de vouloir uniformiser les règles en matière terroriste, mais elle doit prendre en compte la réticence de certaines autorités judiciaires, qui dans l'application des différentes décisions-cadres et directive, se sentent bien seules. Il en va de l'intérêt de l'UE de prendre en compte les objections des États dans la transposition. Il n'est pas acceptable de voir une différence de traitements suivant que l'individu est ressortissant d'Allemagne, de Hongrie, de France. L'unité n'est pas au rendez-vous ; tout cela n'est alors que contre-productif.

Mais ici encore, il ne peut pas être conclu que les juges protègent les intérêts de l'UE et des États ; ils appliquent simplement les textes européens et internes. Selon Olivier CAHN c'est bel et bien « *la définition du terrorisme dans les États membres, validée par l'Union européenne, qui engendre des difficultés* »<sup>247</sup>. Les textes peuvent être soumis à une modification, mais qu'en conclure quand c'est le Conseil européen, investi d'un pouvoir exécutif, qui soumet la directive ou la décision-cadre ? Les parlementaires ont un vrai rôle à jouer pour faire évoluer les textes européens en la matière.

## *Section 2. La dépolitisation du terrorisme à des fins de coopération pénale européenne*

La dépolitisation de l'infraction de terrorisme va être vectrice d'une plus grande coopération européenne. Cette présomption ne date pas des attentats de 2001, mais bel et bien du 19<sup>ème</sup> siècle (après des attentats anarchistes entre 1892 et 1894). Plus récemment la Convention européenne pour la répression du terrorisme (dite Convention de Strasbourg) de 1977 va relier la dépolitisation aux besoins de l'extradition, la coopération européenne n'étant alors pas encore en marche (§1). Par le truchement de cette convention, les diverses décisions-cadres relatives à la coopération européenne vont permettre de réitérer cette présomption en ne prévoyant pas de cas de refus pour motif politique. Il paraîtrait invraisemblable que dans un espace où règne la confiance, qu'un État membre se méfie du caractère

---

<sup>245</sup> GIRAUD A. GOOSSENS HLISNIKOVA S., « Reconnaissance mutuelle et droits de la défense dans l'espace judiciaire européen », *Gazette du Palais*, n°358, 24 décembre 2009, p.45

<sup>246</sup> Cour constitutionnelle fédérale allemande, Deuxième Chambre du 18 juillet 2005, Nullité de la loi sur le mandat d'arrêt européen, BvR 2236/04

<sup>247</sup> CAHN O., « La chambre criminelle de la Cour de cassation a-t-elle sacrifié la confiance mutuelle aux droits de l'homme ? », in *Droit répressif au pluriel : droit interne, droit international, droit européen, droits de l'homme -Liber amicorum en l'honneur de Renée Koering-Joulin*, Anthémis, coll. *Droit & Justice*, 2014, 834 pages, pp.79-112

politique de la demande d'exécution du mandat d'arrêt. Ainsi, la remise est facilitée par ce principe. Pour s'assurer encore davantage de l'effectivité de la coopération antiterroriste, une liste d'infractions est établie, où la double incrimination n'est pas exigée (§2). Ainsi le terrorisme, sera dépolitisé, délégitimé, et servira de tremplin à une plus large confiance mutuelle.

### §1. Une logique empreinte à la coopération internationale contre le terrorisme

**Crime de droit commun.** La Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977 prévoit un principe simple : « *Pour les besoins de l'extradition entre États contractants, aucune des infractions mentionnées ci-après ne sera considérée comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques : la capture illicite d'aéronefs, l'enlèvement, la prise d'otage, les infractions comportant l'utilisation de bombes, grenades, fusées, armes à feu automatiques, ou de lettres ou colis piégés* »<sup>248</sup>. Il s'agit là de faire sauter un maximum d'obstacles politiques et juridiques pour permettre l'extradition. En droit extraditionnel existe le principe de non-extradition pour les crimes de nature politique<sup>249</sup>. Beaucoup de personnes soupçonnées de terrorisme qui s'étaient réfugiées à l'étranger n'ont pas pu être extradées à cause de la volonté politique d'un État. Et pour cause, le terrorisme souffre d'une double nature. Matériellement le crime de terrorisme constitue un crime de droit commun, un assassinat, un meurtre, des atteintes mais le mobile est souvent de nature politique. À présent donc, si une personne commet un attentat terroriste, l'État a l'obligation de la considérer comme un crime dénué de caractère politique. On ouvre la voie à une extradition. Encore une fois, être qualifié de terroriste ne protège pas. Il permet à tout le moins d'être décrédibilisé politiquement.

**Questionnements sur la dépolitisation.** Au-delà de simplifier la remise des terroristes, la dépolitisation répond à une logique également politique : elle s'explique par le refus de faire bénéficier les terroristes du « *régime plus souple associé aux infractions politiques, et par la volonté de présenter les terroristes comme des délinquants de droit commun plutôt que comme les tenants d'une idéologie* »<sup>250</sup>. Dans les faits, l'acte du terroriste est bien différent de celui d'un criminel de droit commun. Le premier tend à défier la norme, à la délégitimer, et par-delà celui qui l'écrit. Aussi, juger un terroriste est moins fastidieux que juger un membre d'une organisation politique. Il est bien plus simple de s'attirer une opinion défavorable quand les juges répriment une action politique. Ainsi, cette dépolitisation coupe court aux débats ; ne laissant pas le choix de leur qualification, ils sont disqualifiés. Le mobile et même les conséquences de l'acte terroriste sur l'ordre politique sont montrés comme indifférents par le droit,

---

<sup>248</sup> Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977, article 1

<sup>249</sup> Article 696-4 du Code de procédure pénale : « l'extradition n'est pas accordée (...) : 2° lorsque le crime ou le délit a un caractère politique ou quand il résulte des circonstances que l'extradition est demandée dans un but politique ».

<sup>250</sup> THERY R., « Peut-on punir le terrorisme ? », *le sens de la peine*, Rue Descartes, 2018/1 (N° 93), pp.72-84

de sorte que le crime politique et le crime de terrorisme se trouvent largement incompatibles<sup>251</sup>. Aussi comme le souligne Raymond ARON, un acte terroriste est une action violente dans un but presque toujours politique<sup>252</sup>. Peut-on ainsi ignorer le mobile politique du terroriste ? Le terroriste a presque toujours un projet politique, réaliste ou non, où « *vient se greffer une idéologie et la volonté d'influer sur la politique d'une nation par l'usage de l'intimidation ou de la terreur* »<sup>253</sup>. Le terrorisme islamique n'est pas en reste ; il agit dans le but d'imposer la charia, répondant à une forme de gouvernement bien différente de la nôtre. C'est un projet politique, religieux, culturel.

**Répercussions sur la coopération internationale et européenne.** Par la suite, la Convention sur l'extradition entre États membres de l'UE de 1996 prévoit l'impossibilité de refuser une extradition si l'État requis soupçonne qu'elle est demandée dans un but politique. Mais dans la transposition de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt, la France choisit de pouvoir opposer un cas de refus fondé sur une clause de persécution ou de protection des droits fondamentaux qui est un PFRLR selon le Conseil d'État<sup>254</sup>. En effet, l'article 695-22 du CPP dispose que l'exécution du mandat d'arrêt européen peut être refusée « *s'il est établi que ledit mandat d'arrêt a été émis dans le but de poursuivre ou de condamner une personne en raison de son sexe, de sa race, de sa religion, de son origine ethnique, de sa nationalité, de sa langue, de ses opinions politiques ou de son orientation sexuelle ou identité de genre* »<sup>255</sup>. Cette disposition montre que la France garde une certaine marge de manœuvre dans l'exécution des mandats d'arrêt européens, même si elle utilise peu ce cas de refus. De toute manière, quand elle reçoit une demande de mandat d'arrêt européen pour terrorisme, il arrive souvent qu'elle exécute la demande car elle fait confiance à l'État d'émission dans sa non-intentionnalité politique, à moins qu'elle ne le juge ou qu'elle l'ait déjà jugé pour les mêmes faits. Et une condition va lui simplifier la tâche : celle de ne pas avoir à vérifier l'exigence de double incrimination.

§2. La remise facilitée par la suppression de la réciprocité d'incrimination en matière terroriste

**Maintien de principe de la double incrimination.** Au regard de la décision-cadre de 2002 sur le mandat d'arrêt européen, l'exigence de la double incrimination a été, en principe, conservée. En effet, il n'y avait pas de consensus des États membres sur ce point, préférant alors rester sur une logique plus traditionnelle. Le droit extraditionnel prévoit une telle exigence et inspire le contentieux du mandat d'arrêt européen : l'État requis est en droit de ne pas exécuter la demande d'extradition si l'infraction

---

<sup>251</sup> JACQUELIN M., « Terrorisme et infraction politique dans le miroir du droit international pénal et du droit pénal international », in ALIX J. et CAHN O., *Terrorisme et infraction politique*, Mare & martin, 2021, 320 pages, pp.175-202

<sup>252</sup> ARON R., *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 1962, 797 pages

<sup>253</sup> DEBEAUSSE L., *La lutte contre le terrorisme : les réponses du droit*, mémoire de fin d'études, sous la direction de MAYAUD Y., 2014, 176 pages

<sup>254</sup> CE, ass., 3 juill. 1996, Moussa Koné, à propos du droit extraditionnel

<sup>255</sup> Article 695-22 du Code de procédure pénale

pour laquelle est demandée n'est pas punie par l'ordre juridique interne et ce, même si la France n'a aucune prétention à juger cette infraction. On ne saurait participer à la répression d'un fait que l'on ne réprime pas, cela serait contraire à nos valeurs, et c'est tout l'enjeu d'un fondement qui relève d'une exception d'ordre public. De manière plus pragmatique, cette exigence est fondée sur la condition de réciprocité, qui irrigue le droit extraditionnel : la France ne peut accorder une extradition que pour une infraction pour laquelle elle pourrait elle-même obtenir une extradition<sup>256</sup>. La décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen garde donc ce principe extraditionnel dans son régime.

**Assouplissements au principe.** Les principes de la coopération judiciaire n'étant plus en lien avec la diplomatie des États, mais celui de la confiance mutuelle, la décision-cadre a dû procéder à quelques assouplissements. Depuis 2004, année de transposition de la décision-cadre de 2002, la double incrimination doit être vérifiée par l'État d'exécution. Cependant, par une loi de décembre 2021 en France, ce cas de refus d'exécution devient facultatif. La chambre de l'instruction près la cour d'appel peut mettre en avant ce cas de refus, sans toutefois qu'il soit impératif. Ces cas sont résiduels, ne concernant que 6 refus d'exécution de mandats d'arrêt européens durant l'année 2021<sup>257</sup>. Et encore moins les années précédentes. La raison d'être de cette exigence prévue à l'article 4 (1) de la décision-cadre peut naturellement se poser, à cause d'une part de sa quasi-non-utilisation par les autorités, si ce n'est davantage par les pays d'Europe de l'Est<sup>258</sup>.

Mais c'est aussi grâce à un mécanisme novateur renforçant la confiance mutuelle, que les États membres regardent peu l'existence d'une double incrimination. En effet, pour 32 infractions définies, passibles de trois ans d'emprisonnement<sup>259</sup>, l'État d'exécution doit faire fi de l'existence d'une telle incrimination. C'est impératif en ce qu'il relève du mandat d'arrêt européen mais également pour une décision d'enquête européenne. L'article 694-32 du CPP prévoit que la DEE ne peut être refusée quand elle porte notamment sur des faits de terrorisme, de cybercriminalité, de corruption, de trafic de stupéfiants, d'armes etc. À noter d'une part qu'on examine la question non pas par rapport à la qualification juridique, mais par rapport aux faits de l'espèce, car ils peuvent correspondre à une qualification française ; d'autre part, la CJUE n'exige pas une correspondance parfaite entre les éléments constitutifs et les faits<sup>260</sup>. Par exemple, quand une partie des faits ne participent pas de l'incrimination de l'État

---

<sup>256</sup> REBUT D., 2022, *op. cit.*

<sup>257</sup> « Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2021 », Commission européenne, 20 juillet 2023

<sup>258</sup> « Seulement 14 refus pour la Pologne et 13 pour la Hongrie en 2020, in Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2020 », Commission européenne, 8 décembre 2022

<sup>259</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, article 2 (2)

<sup>260</sup> CJUE, C-168/21, 7 juillet 2022

d'exécution, ne correspondant pas exactement aux faits incriminés, la CJUE exige simplement qu'une partie des faits soit incriminée<sup>261</sup>.

**Application en matière terroriste.** En matière terroriste, ne pas vérifier la condition de double incrimination va grandement simplifier la tâche des magistrats. Bien que certains objectent que ces 32 incriminations relèvent davantage de qualification « *plus criminologiques que juridiques et donc sans grande précision* »<sup>262</sup>, cette liste fait consensus dans l'UE. Les États sont conscients de la réalité du terrorisme, dont sa nature suppose d'aller vite. On a, de sorte, dérogé au droit commun du mandat d'arrêt européen pour éviter les obstacles dont les infractions sont les plus représentées et les plus graves dans l'UE. À tel point qu'on peut se demander si le mandat d'arrêt européen ne souffrirait pas d'une *surefficacité*<sup>263</sup>. Au-delà d'une harmonisation législative qui pose question quant à son large champ d'application, éviter de contrôler la double incrimination en matière terroriste peut parfois nous convaincre de l'existence de situations délicates. Le cas d'Aurore MARTIN en est le parfait exemple. Un mandat d'arrêt est émis par l'Espagne à l'encontre de cet individu pour avoir participé à plusieurs réunions publiques espagnoles, en tant que membre du parti indépendantiste basque BATASUNA<sup>264</sup>. L'Espagne souhaitait la juger pour des faits de participation à une organisation terroriste. Le fond du problème réside dans le fait que ce parti est considéré comme terroriste en droit espagnol, et pas en droit français, « *de sorte que la participation à ces réunions ne tombe pas sous le coup de la loi pénale française* »<sup>265</sup>. En l'espèce, il n'y a pas de double incrimination, donc la France aurait dû refuser une telle remise. Cependant, en tant que mandat d'arrêt européen pour terrorisme, la liste des 32 incriminations précisait que la double incrimination ne devait pas être vérifiée. La Chambre de l'instruction n'a donc pas contrôlé la double incrimination, conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation de ne pas apprécier « *le bien-fondé de la qualification donnée dans l'État d'émission* »<sup>266</sup>. Cependant, la Cour de cassation prévoit une seule exception où le refus d'exécution du mandat d'arrêt européen est possible : dans le cas où il y aurait une « *inadéquation manifeste entre les faits et la qualification retenue par l'autorité judiciaire de l'État d'émission* »<sup>267</sup>. En espèce, la Cour de cassation a précisé qu'il n'existait pas d'inadéquation manifeste car les faits d'appartenance à un parti politique

---

<sup>261</sup> Pour exemple CJUE, KL, C-168/21, 14 juillet 2022 puis Cass. Crim, 29 novembre 2022, Bull. Crim., 20-86.216 sur l'exécution d'un mandat d'arrêt européen par la France, à l'encontre d'un ressortissant italien. Les faits visés en Italie ne sont pas incriminés en France (l'atteinte à la paix publique), mais faisant partie intégrante de l'infraction. La Cour de cassation pose une question préjudicielle à la CJUE. Il n'est pas nécessaire d'avoir une correspondance parfaite entre les éléments constitutifs et les faits. La Cour de cassation relève que la condition de double incrimination est satisfaite et que le mandat d'arrêt européen ne peut être refusé pour ce motif.

<sup>262</sup> PRADEL J., 2004, *op. cit.*

<sup>263</sup> ROUX DEMARE F-X. et ROUSSEL G., 2016, *op. cit.*

<sup>264</sup> AFP, « La militante basque Aurore Martin remise à l'Espagne », Libération, 2 novembre 2012

<sup>265</sup> REBUT D., « Le mandat d'arrêt européen en question », Annuaire de droit de l'Union européenne 2011, Éditions Panthéon-Assas, 2013, p.58

<sup>266</sup> Cass. Crim., 21 novembre 2007, Bull. Crim., n° 291, 07-87.540

<sup>267</sup> Cass. Crim., 21 novembre 2007, Bull. Crim., n° 291, 07-87.540, ou en l'espèce Cass. Crim., 15 décembre 2010, 10-88204, inédit

interdit correspondent à une qualification de terrorisme. Comme le souligne D. REBUT, il s'agit là d'une « mise en œuvre éminemment formaliste de l'éviction du contrôle de la double incrimination »<sup>268</sup>. Les 32 incriminations soulèvent une supposition selon laquelle ces dernières sont tellement graves qu'elles sont punies par l'ensemble des États membres. Or, « les infractions entrant dans ces catégories ne font pas l'objet d'une définition qui est harmonisée dans l'Union européenne, ce qui expose un État à exécuter un mandat d'arrêt européen pour des faits qu'il ne punit pas »<sup>269</sup>. La qualification de *terrorisme* est trop générique, et couvre des champs trop vastes de criminalité<sup>270</sup>, à l'image de la *participation à une organisation criminelle*, aussi dans la liste. La France ne punissait pas un tel comportement, mais elle est contrainte d'exécuter le mandat d'arrêt européen d'un fait qu'elle ne punit pas elle-même, et encore davantage, elle s'expose à exécuter une demande qui irait à l'encontre d'une liberté fondamentale<sup>271</sup>. Aujourd'hui, la CJUE autorise, dans des cas précis, à refuser l'exécution du mandat d'arrêt européen si l'autorité d'exécution déplore une possible atteinte aux libertés fondamentales<sup>272</sup>. Mais en 2010, aucun cas n'est prévu ; il était encore impensable d'imaginer un tel affront à la confiance mutuelle. Cette remise, qui a eu le don d'agacer les Basques, et pour laquelle la Garde des Sceaux a dû réagir<sup>273</sup>, aurait pu être évitée si elle avait eu lieu aujourd'hui. Cette remise en cause de la liste des incriminations doit être perçue également comme une remise en cause du mandat d'arrêt européen lui-même, qualifié d'outil qui étend à toute l'Union européenne le « champ d'application des procédures d'exception et lois liberticides, spécifiques à chaque État membre »<sup>274</sup>.

Au-delà des droits fondamentaux, est perçue toute l'utilité du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires. Nous étions ici face à un contentieux basque, inhérent à la nation espagnole. Ce mouvement, disparu depuis, n'est pas diffus comme le pourrait être le terrorisme islamique, de sorte que ce contentieux basque était inévitable. La France n'a pas d'intérêt à elle seule à qualifier l'organisation basque en question de *terroriste*, si ce n'est que pour appuyer la répression espagnole.

**Rôle ambivalent du juge de l'État d'exécution.** En cela, le rôle du juge pénal français est primordial pour vérifier que les faits entrent dans l'une des 32 infractions incriminées (article 695-23 du Code de procédure pénale). À cette fin, il doit prendre en compte la loi pénale étrangère<sup>275</sup> pour restituer aux faits

<sup>268</sup> REBUT D., 2013, *op. cit.*, p.60

<sup>269</sup> *Ibid.*, p.61

<sup>270</sup> ALTAMIMI M., *La condition de la double incrimination en droit pénal international*, thèse de doctorat soutenue le 8 janvier 2018, 570 pages, p.128

<sup>271</sup> REBUT D., 2013, *op. cit.*, p.62

<sup>272</sup> Cf. CJUE, grande chambre, Aranyosi et Caldaru, 5 avril 2016

<sup>273</sup> Communiqué de presse de Christiane Taubira, Garde des Sceaux, « Mandat d'arrêt européen - Aurore Martin », 3 novembre 2012 : « la remise [...] s'est opérée dans le strict cadre du mandat d'arrêt européen » et que celui-ci « est une opération de juge à juge, les autorités gouvernementales n'intervenant plus ».

<sup>274</sup> BORDENAVE Y., « Des élus basques scandalisés par la remise à l'Espagne d'une indépendantiste française », *Le Monde*, 2 novembre 2012

<sup>275</sup> Étude annuelle de la Cour de cassation, 2017, *op. cit.*, p.27

la qualification qui lui apparaît adéquate en droit interne<sup>276</sup>. Le flou que la liste des 32 incriminations fait apparaître permet une plus large marge de manœuvre des autorités d'exécution. L'espace de liberté semble ainsi bénéficier, non pas aux terroristes, mais aux autorités judiciaires et au pouvoir législatif national<sup>277</sup>. Vérifier *l'inadéquation manifeste* peut poser problème. D'une part, la Cour de cassation prouve sa réticence à la pleine effectivité de la confiance mutuelle entre les États membres, dont la liste des 32 incriminations en est responsable. D'autre part, il est pensable d'imaginer qu'un magistrat de la chambre de l'instruction de Paris ne rende pas la même décision sur le caractère *manifestement inadéquat* d'une telle qualification que son homologue de Pau, plus proche de la réalité d'ETA. Mais cette vérification est aussi le moyen pour le juge français de protéger les individus en cas où une inadéquation manifeste serait retenue. Or, en l'espèce, cela n'a pas permis de protéger Aurore MARTIN, et les prochains ne le seront pas non plus sur la base de cette *inadéquation manifeste*. Ainsi, plusieurs solutions s'imposent : le rapprochement des législations, en particulier pour le terrorisme, la définition de critères stricts sur le contrôle opéré par les juridictions nationales, qui ne pourra s'opérer qu'avec l'assistance de la CJUE ou d'une réforme qui encadrerait un tel contrôle. Il est aussi possible d'imaginer que le contrôle, par le juge d'exécution, des libertés fondamentales peut être un outil permettant un équilibre certain entre coopération et respect des droits et libertés de l'individu faisant l'objet du mandat d'arrêt européen. Cela aurait peut-être permis à Aurore MARTIN de ne pas être livrée à l'Espagne.

Il est également pensable d'imaginer l'utilisation efficace d'autres motifs de refus, comme le cas où la chambre d'instruction a refusé de remettre une personne pour terrorisme en particulier à l'Espagne. Il s'agissait de la sœur d'Aurore MARTIN, Émilie MARTIN, faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen pour son rôle dans une association de soutien aux prisonniers basques<sup>278</sup>. La chambre d'instruction de Pau a refusé la remise le 18 octobre 2016 car les faits étaient survenus en France, ce qui relève d'un motif facultatif de refus prévu par l'article 4 (7) de la décision-cadre. Avoir commis les faits en France a alors permis à Émilie MARTIN de rester en France. Il ne peut pas être dit qu'il s'agisse d'une décision politique d'un juge ; le refus se place dans le droit prévu par la décision-cadre.

**Rôle actif du juge d'exécution en matière terroriste.** Dans certains cas, la chambre de l'instruction ordonnera un complément d'information à l'encontre des autorités d'émission espagnoles afin qu'elles précisent les faits, les incriminations, les textes législatifs afférents au MAE, ainsi que le degré d'implication de l'intéressé. Loin d'apprécier la valeur probante des faits objets d'une procédure en instruction ou déjà jugée, le juge de la chambre d'instruction reprendra souvent les conclusions de l'avocat de l'intéressé ou les réquisitions du parquet général pour ordonner un tel complément d'information. C'est ainsi qu'est observé une rigueur importante dans la réponse apportée par les autorités

---

<sup>276</sup> LEMOINE P., « Le mandat d'arrêt européen, de la reconnaissance mutuelle vers la supervision mutuelle ? », Colloque organisé par la Cour de cassation, 3 juin 2021

<sup>277</sup> ALTAMIMI M., 2018, *op. cit.*

<sup>278</sup> Le Monde avec AFP, « La Cour d'appel refuse de remettre la militante basque Émilie Martin à l'Espagne », Le Monde, 18 oct. 2016.



espagnoles qui ne veulent pas qu'un terroriste d'ETA ne soit remis en liberté à cause d'un dossier insuffisant. Les autorités espagnoles vont ainsi détailler de nombreux faits, y compris même reprendre des passages entiers du dossier de fond espagnol. L'objectif est de convaincre les autorités d'exécution, en l'occurrence souvent françaises. La chambre de l'instruction française se veut elle aussi extrêmement rigoureuse sur la réponse apportée lorsqu'il s'agit d'une personne accusée de terrorisme, rendant des décisions plus fournies que celles rendues quand le contentieux est simple et régulier. A titre de comparaison, les réquisitions de remise immédiate du parquet général, lorsque l'intéressé est recherché pour terrorisme, font une trentaine de pages, voire davantage, là où normalement une remise avec consentement pour des faits de vol en Espagne ne compte que trois pages<sup>279</sup>. Ce rapport de force établi entre les deux autorités judiciaires n'est pas sans conséquence sur le principe de la confiance mutuelle. Devoir justifier des faits, des incriminations, relève davantage d'une procédure classique d'extradition. Cependant, demeure une confiance mutuelle entre ces deux autorités, l'une voulant convaincre, l'autre voulant s'assurer que l'autre autorité respecte les garanties de la décision-cadre. Cela renforce donc cette confiance.

## ***Chapitre 2. La coopération judiciaire antiterroriste tempérée par des cas de refus d'exécution du mandat d'arrêt européen***

À côté de la définition unanime du terrorisme par les instances européennes, subsistent des cas de refus d'exécution du mandat d'arrêt européen qui vont contrebalancer la large définition du terrorisme. En effet, le garde-fou réside dans la possibilité pour la France de refuser l'exécution du mandat quand il est commis dans le but de poursuivre ou de condamner une personne en raison de ses opinions politiques. Or, ce cas de refus ne pourra pas être invoqué quand la demande concerne une personne soupçonnée ou jugée pour terrorisme (Section 1). Aussi, et plus récemment, la CJUE va œuvrer pour rendre effectif l'espace européen de liberté. Elle prévoit, dans des cas précis, que les États puissent refuser l'exécution du mandat d'arrêt européen pour des raisons attenantes aux libertés fondamentales, justification peu commune dans l'espace européen où demeure la confiance mutuelle (Section 2).

### *Section 1. La non-application au terroriste du cas national de refus d'exécution de remise au nom des critères de l'infraction politique ou à motif politique*

**Transposition protectionniste de la France.** Dans le préambule de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, figure une clause de non-discrimination, sans mentionner officiellement qu'elle est un cas de refus ni obligatoire ni facultatif. En effet, « rien dans la présente décision-cadre ne peut être interprété comme une interdiction de refuser la remise d'une personne qui fait l'objet d'un mandat

---

<sup>279</sup> Expérience de l'auteur au Parquet général de la Cour d'appel de Paris – département international

*d'arrêt européen s'il y a des raisons de croire, sur la base d'éléments objectifs, que ledit mandat a été émis dans le but de poursuivre ou de punir une personne en raison (...) de ses opinions politiques (...), ou qu'il peut être porté atteinte à la situation de cette personne pour l'une de ces raisons* »<sup>280</sup>. Les mots sont clairs mais ils ne sont pas reproduits dans les articles 3 ou 4 visant les cas de refus d'exécution. A-t-il ainsi une valeur normative ? Il serait tentant de répondre par la négative mais certains États membres ont saisi l'occasion de l'intégrer dans leurs droits nationaux, parfois constitutionnels. L'Allemagne, l'Italie, le Danemark, le Royaume-Uni ont transposé le considérant 12 en en faisant un motif de refus obligatoire<sup>281</sup>. La France n'est pas en reste et vient également intégrer cette clause dans l'article 695-22 (5°) comme cas obligatoire de refus. Elle fait éminemment référence à la jurisprudence Koné du Conseil d'État qui, à propos de l'extradition, considère ce cas de refus comme un PFRLR<sup>282</sup>. Elle transpose donc cette solution au mandat européen, dont le Conseil avait demandé dans son avis du 26 septembre 2002 que la loi de transposition de la décision-cadre prévoie un tel cas<sup>283</sup>. À noter que le statut de réfugié politique de la personne objet du mandat d'arrêt européen ne peut pas à lui seul « *soustraire à l'exécution d'une condamnation prononcée en répression d'infractions de droit commun* » dès lors qu'aucun fait ne laisse supposer le caractère politique de la demande, au sens de l'article 695-22, 5°, du Code de procédure pénale<sup>284</sup>.

**En matière terroriste.** Cependant, il est bien illusoire de penser que ce cas de refus puisse être utilisé pour les personnes soupçonnées de terroriste. En effet, le mouvement de dépolitisation engagée à l'encontre du terrorisme va neutraliser la possible application de ce cas de refus. À ce jour, peu voire pas de jurisprudence démontre une réelle application de ce cas de refus aux terroristes, et pour cause, les avocats ne soulèvent même pas ce moyen devant la chambre d'instruction. Leur défense se base davantage sur la non-imputation de la qualification de terrorisme à leur client, que sur le caractère politique de la qualification de terrorisme<sup>285</sup>. Par exemple en 2011, la Cour de cassation a eu à décider plusieurs fois si le cas d'inexécution pouvait être applicable à des personnes poursuivies pour des actes de terrorisme et appartenant à des mouvements indépendantistes en lien avec ETA. Elle rejettera un tel raisonnement en estimant d'une part « *qu'il n'appartient pas aux juges de l'état d'exécution d'apprécier le bien-fondé de cette décision* » et d'autre part « *que les poursuites pour appartenance à cette organisation ne peuvent, a priori, être considérées comme constituant une discrimination fondée sur les opinions politiques de la personne recherchée* »<sup>286</sup>. Le constat est clair : la jurisprudence Koné ne s'applique pas aux terroristes dans le cadre de l'ELSJ. Le terrorisme est donc une case à part, soumise

---

<sup>280</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, préambule, point 12

<sup>281</sup> SIRITZKY D., Fascicule 2730 « Mandat d'arrêt européen », Jurisclasseur Procédure pénale, 15 octobre 2013

<sup>282</sup> CE, ass., 3 juill. 1996, Moussa Koné

<sup>283</sup> CE, Ass., Avis n°368282 du 26 septembre 2002

<sup>284</sup> Cass. Crim., 26 septembre 2007, Bull. Crim., 07-86.099

<sup>285</sup> Expérience de l'auteur au Parquet général de la Cour d'appel de Paris – département international

<sup>286</sup> Cass. Crim., 25 octobre 2011, 11-87.227 et Cass. Crim., 8 mars 2011, 11-80.719, inédit

aussi aux « *aléas politiques et diplomatiques qui caractérisaient déjà les procédures d'extradition en matière d'antiterrorisme* »<sup>287</sup>.

**Genèse des critiques.** À part ces cas particuliers, la critique est toujours d'actualité : le mandat d'arrêt européen se montre surefficace en matière de terrorisme. À tel point que certains États s'en étonnent et considèrent que la remise est contraire à leurs droits constitutionnels. Suite au mandat d'arrêt européen émis par l'Espagne à l'encontre de Mamoun DARKAZANLI, syrien et allemand soupçonné de terrorisme islamique, la cour constitutionnelle allemande a suspendu l'exécution du mandat d'arrêt européen car la loi de transposition ne garantissait pas suffisamment le respect des droits fondamentaux au regard des dispositions de la Constitution allemande<sup>288</sup>. Suite à cela, les juridictions grecques et espagnoles ont refusé d'appliquer le principe de reconnaissance mutuelle avec les autorités judiciaires allemandes, et de rétablir celui de la réciprocité<sup>289</sup>.

Dans le même genre, le Royaume-Uni a fait savoir en 2012 qu'il avait l'intention de mettre fin à l'application du mandat d'arrêt européen<sup>290</sup> à cause d'insuffisances dans la protection des droits fondamentaux. Le juge français, même si la clause de sauvegarde est intégrée, n'utilise très peu le cas d'inexécution pour atteinte aux droits fondamentaux. Ainsi, un problème se pose : privilégier la coopération judiciaire ou bien les droits fondamentaux des personnes demandées ? Une brèche s'ouvre pour renforcer l'espace européen de liberté, brèche pour laquelle la CJUE s'en ai récemment saisie.

## *Section 2. Le cas jurisprudentiel de refus de remise justifié par le non-respect des droits fondamentaux*

Les actes de terrorisme vont souvent amener le législateur à abaisser les droits fondamentaux des individus pour mieux lutter contre ce phénomène. Le droit pénal de fond et de forme en sortira pleinement modifié. Chaque attentat rappelle aux citoyens le rôle protecteur que les États doivent jouer. La réponse doit être ferme pour « *éviter que la légitime demande de sécurité des citoyens ne se transforme en adhésion à des thèses autoritaires* »<sup>291</sup>. Les résultats d'une attaque ne sont pas simplement physiques mais vont bien au-delà. En parallèle, tout l'enjeu ici est de respecter les droits fondamentaux de tous les citoyens. Mais, dans une logique de lutte, voire de guerre, contre le terrorisme, l'objectif est

---

<sup>287</sup> MEGIE A., « La lutte antiterroriste et les libertés publiques : les ambiguïtés européennes », Questions européennes, Questions internationales n° 34, novembre-décembre 2008, p.88

<sup>288</sup> Cour constitutionnelle fédérale allemande, Deuxième Chambre du 18 juillet 2005, Nullité de la loi sur le mandat d'arrêt européen, BvR 2236/04

<sup>289</sup> MEGIE A., « Extradier dans l'UE au nom de la lutte contre le terrorisme : l'application du mandat d'arrêt européen », in SAULNIER CASSIA E., *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, LGDJ, Hors collection, 2014, 550 pages, pp.129-144

<sup>290</sup> « Why does Theresa May want to opt out of 130 European justice measures? », guardian.co.uk, 15 octobre 2012.

<sup>291</sup> CAHN O., 2016, *op. cit.*, p.94

rarement rempli et « évoquer les droits fondamentaux ne garantit pas leur respect »<sup>292</sup>. Les justifications de sécurité nationale, de menace contre la nation, d'intérêt général l'emportent bien volontiers. Les mis en cause pour terrorisme, voire de simples suspects, voient leurs droits fondamentaux restreints dans un souci d'efficacité<sup>293</sup>. Mais la coopération judiciaire va s'inscrire dans un mouvement bien plus protectionniste, dont l'arrêt Ayanyosi et Caldaru en signe le départ en prévoyant un cas exceptionnel de refus d'exécution du mandat d'arrêt européen, selon un strict double test (§1). Cette avancée doit être mise en lien avec les mandats d'arrêt européens en matière terroriste (§2), en sont-ils épargnés ? Les États membres seront-ils enclins à leur reconnaître davantage de droits fondamentaux dans cet espace de liberté mais aussi de sécurité ?

### §1. La prise en compte nouvelle des droits fondamentaux par la CJUE

**Jurisprudence protectionniste.** La coopération, par le jeu d'une volonté politique européenne, souffre également de l'absence de proportionnalité, autant dans l'émission du mandat d'arrêt européen que dans son exécution. Au regard des principes que se sont fixés les institutions européennes, il paraît inconcevable de moins protéger les droits fondamentaux que pour l'extradition alors que précisément, la coopération judiciaire a pour objectif de dépasser cette dernière. Le mécanisme même du mandat d'arrêt européen devait être repensé, et non pas seulement en matière antiterroriste. Cette pression médiatique a conduit les trois grandes instances européennes à des rappels à l'ordre des États membres (Parlement, Commission et le Conseil) constatant qu'il pouvait y avoir des excès dans la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen<sup>294</sup>. Depuis peu, la CJUE a ainsi rendu des arrêts importants à ce sujet, concrétisant davantage l'espace de liberté. Jusqu'à présent, la CJUE était la gardienne du caractère limitatif du refus d'exécution. Même si le risque d'atteinte aux droits fondamentaux n'est pas prévu dans les cas de refus, elle a admis que les États puissent refuser l'exécution d'un mandat d'arrêt européen pour ce motif et en l'espèce, pour l'article 3 de la CEDH (tortures, traitements inhumains et dégradants) en procédant à un double test. Dans un 1er temps, il faut que :

*« L'autorité judiciaire d'exécution doit, tout d'abord, se fonder sur des éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés sur les conditions de détention qui prévalent dans l'État membre d'émission et démontrant la réalité de défaillances soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes, soit encore certains centres de détention. Ces éléments peuvent résulter notamment de décisions judiciaires internationales, telles que des arrêts de la Cour EDH, de décisions judiciaires de l'État membre d'émission ainsi que de*

---

<sup>292</sup> CESONI M-L., 2016, *op. cit.*, p.69

<sup>293</sup> TOUILLIER M., « Quelle politique criminelle en matière de droits de la défense dans les procédures pénales dérogatoires ? », *Archives de politique criminelle*, 2015/1 (n° 37), Éditions Pédone, p.46

<sup>294</sup> TOURIEL A., « Les eurodéputés dénoncent les excès du mandat d'arrêt européen », Euractiv.fr, 2013

*décisions, de rapports et d'autres documents établis par les organes du Conseil de l'Europe ou relevant du système des Nations unies* »<sup>295</sup>.

Dans un second temps, si le premier élément est établi, dès lors qu'on aura apporté cette preuve à l'État d'exécution, il appartiendra aux autorités judiciaires de cet État de vérifier :

*« de manière concrète et précise, s'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée (...) court, en raison des conditions de sa détention dans cet État membre, un risque réel de traitement inhumain ou dégradant, au sens de l'article 4 de la Charte, en cas de remise audit État membre »*<sup>296</sup>.

Après avoir suspendu l'exécution de la demande, il faudra que l'État d'exécution demande la fourniture d'informations complémentaires à l'État d'émission. *« Si l'existence de ce risque ne peut pas être écartée dans un délai raisonnable, cette autorité doit décider s'il y a lieu de mettre fin à la procédure de remise »*<sup>297</sup>. Cet arrêt est intéressant puisqu'il reconnaît la possible création d'un nouveau cas de refus d'exécution et d'une prise en compte des droits fondamentaux au niveau de l'exécution du mandat d'arrêt européen, ce qui n'était pas prévu dans la Charte<sup>298</sup>. La CJUE a précisé sa jurisprudence dans un arrêt CJUE, 15 octobre 2019<sup>299</sup>, où elle a calculé l'espace requis nécessaire pour qu'une incarcération ne soit pas considérée comme un traitement inhumain ou dégradant. Ainsi au regard de l'article 3 de la CEDH (article 4 de la Charte), le cas de refus est ouvert mais reste soumis à une approche *in concreto*.

Quid alors des autres libertés fondamentales ? À la CJUE d'élargir encore davantage le champ d'application de ce nouveau cas jurisprudentiel de refus. Elle l'élargit ainsi pour des atteintes potentielles au procès équitable ; l'État d'exécution devra démontrer *« une violation de son droit fondamental à un tribunal indépendant et, partant, du contenu essentiel de son droit fondamental à un procès équitable, garanti par l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte »*<sup>300</sup>.

Les répercussions en droit interne ne sont pas vaines. La Cour de cassation va adapter sa jurisprudence constante en appliquant le test à deux niveaux, car les arrêts de la CJUE s'imposent à elle. Elle l'a ainsi fait pour ce qui relève de traitements inhumains et dégradants<sup>301</sup>, du procès équitable<sup>302</sup> ou du principe de légalité<sup>303</sup>.

À présent, les États peuvent refuser l'exécution d'un mandat d'arrêt européen si la personne objet du mandat encourt une atteinte trop importante à ses droits fondamentaux. C'est un pas de franchi pour les

---

<sup>295</sup> CJUE, grande chambre, Aranyosi et Caldaru, 5 avril 2016, §89

<sup>296</sup> *Ibid.*, §88

<sup>297</sup> *Ibid.*, §104

<sup>298</sup> REBUT D., 2022, *op. cit.*

<sup>299</sup> CJUE, grande chambre, Dorobantu, 15 octobre 2019

<sup>300</sup> CJUE, grande chambre, C-216/18, 25 juillet 2018, §59

<sup>301</sup> Cass. Crim, 26 mars 2019, Bull. Crim., 19-81.731

<sup>302</sup> Cass. Crim, 19 novembre 2019, 19-86.655, inédit

<sup>303</sup> Cass. Crim, 7 janvier 2020, Bull. Crim., 19-87.741

personnes faisant l'objet de remise car la procédure transnationale venait *de facto* frapper de plein fouet les garanties prévues par le système procédural ; à l'inverse où quand la procédure pénale est interne, un équilibre semble davantage être trouvé entre intérêt public et protection des droits fondamentaux de l'individu<sup>304</sup>. Le rôle de la CJUE, et par-delà celui de la Cour de cassation permet aux personnes remises de les protéger dans leurs droits fondamentaux, rassurant ainsi tous ceux, « *au premier rang desquels les avocats, qui redoutaient que l'Europe de la sécurité intérieure ne se fit au détriment des droits et libertés fondamentales* »<sup>305</sup>. La Cour de cassation se base dorénavant sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE et sur la CEDH, ce qui ne fait que renforcer les droits fondamentaux dans l'espace européen. Grâce à l'action du juge, la mondialisation est en ce sens « *une source de progrès du droit français* »<sup>306</sup>.

**Régulation interétatique des droits fondamentaux.** Bien que des critiques fleurissent à l'égard du principe de confiance mutuelle, l'objectif semble aussi être de s'accorder une nouvelle confiance, une confiance *renouvelée*, par la régulation interétatique des droits fondamentaux. La critique selon laquelle cet arrêt mettrait un coup d'arrêt à la confiance mutuelle est possible<sup>307</sup>. Mais certains auteurs prouvent qu'en réalité, l'arrêt renforce la confiance, où « *les occasions de méfiance permettent la confiance* »<sup>308</sup>. On assisterait ainsi à un renforcement des droits fondamentaux interétatiques. Les États, par le refus, renforcent les libertés accordées aux personnes remises et notamment par le complément d'information qui force l'État d'émission à prouver qu'il n'agit pas en possible violation des droits fondamentaux. La CJUE assoit donc sa légitimité dans l'espace de liberté<sup>309</sup>, pour ne pas décevoir les États contestant dès les années 2010 le manque de prise en compte des droits fondamentaux. Mais, elle ne doit pas décevoir également les États qui ne s'en plaignaient pas. Grâce à ce double test exigeant, la remise peut quand même se faire. Il aurait été plus déplaisant de créer un cas de refus non accompagné d'un cadre strict de contrôle. Un équilibre semble être trouvé. Cette décision majeure ne devrait donc pas être conçue comme une limite à la confiance mutuelle mais bel et bien comme des exceptions à la présomption d'équivalence de protection des droits fondamentaux. E. BERNARD souligne que ces « *circonstances exceptionnelles sont susceptibles de contribuer au renforcement de la confiance mutuelle, dès lors que sans protection effective de ces droits, il ne peut y avoir de confiance entre les États* »<sup>310</sup>. La confiance ne peut donc

---

<sup>304</sup> MESSINI S., 2016, *op. cit.*

<sup>305</sup> KOERING-JOULIN R., « Mandat d'arrêt européen et contrôle du droit de l'État d'émission. D'un « degré de confiance élevé » à une confiance mesurée », in *Études à la mémoire du professeur Bruno Oppetit*, Paris, Litec-Lexis Nexis, 2009, 740 pages, pp.395-409

<sup>306</sup> Étude annuelle de la Cour de cassation, 2017, *op. cit.*, p.12

<sup>307</sup> Cf. *infra*, p.74

<sup>308</sup> CORRE P., « La confiance mutuelle, fondement du mandat d'arrêt européen et outil modulateur d'intégration de l'État membre », *Revue de l'Union européenne*, 2020, p.74

<sup>309</sup> *Ibid.*, p.74

<sup>310</sup> BERNARD E., « Circonstances exceptionnelles et confiance mutuelle entre États membres de l'Union européenne », in CARAPANO E., *L'exception en droit de l'Union européenne*, PUR, 2019, 244 pages

s'exercer que s'il demeure quelques vérifications, et non un contrôle très détaillé du respect des libertés fondamentales. La confiance sera à tout le moins vérifiée<sup>311</sup>.

§2. L'application timorée de la jurisprudence *Aranyosi* aux mandats d'arrêt européens visant des terroristes

**Application possible.** Mais qu'en est-il alors de l'application de ce nouveau cas jurisprudentiel de refus aux terroristes ? Il n'est recensé pour l'instant aucune jurisprudence de tribunaux ayant refusé la remise d'une personne accusée de terrorisme selon ce double test. Est-ce ainsi probable ? Des arguments peuvent s'opposer. L'antiterrorisme faisant l'objet d'un consensus européen, permet aux procédures pénales internes de se simplifier quand l'accusé est terroriste : par l'absence d'exigence de double incrimination, une définition des incriminations terroristes larges. Il est ainsi possible qu'à cause de ces avancées textuelles, aucun tribunal ne se risque à faire l'affront à un autre État pour des questions de terrorisme. La répression du terrorisme par la dépolitisation a mis tous les États membres d'accord. À ce stade, l'Europe de la sécurité est bien trop ancrée et le terroriste paraît être la grande victime de cet espace européen de liberté, de liberté. Accepterons cependant qu'un terroriste soit sujet à de la torture ? Certainement pas, surtout dans notre espace européen. Mais le curseur de la proportionnalité peut sans doute être déplacé au nom de motif de sécurité nationale, européenne, d'intérêt public, et de la confiance mutuelle. L'État va moins chercher à noter un possible traitement inhumain ou dégradant à un terroriste qu'à un meurtrier de droit commun. Cependant, il est bien sûr dans l'intérêt de l'UE de s'inscrire dans les valeurs que se sont fixées les États membres, à savoir l'État de droit, le respect de la dignité humaine, l'égalité, de respect des droits de l'homme<sup>312</sup>. Il ne peut être alors répondu au terrorisme que par l'État de droit. Il en est de même s'il est nécessaire de se questionner sur son droit à un procès équitable. Il paraît injustifiable de mettre en balance le droit à un procès équitable et les prérogatives de sécurité nationale. La coopération judiciaire a pour but premier le jugement ou l'exécution d'une peine. Ce serait aller à l'encontre des raisons pour lesquelles la coopération existe.

**Application contestée.** Cette approche bien pessimiste peut être contrebalancée avec des exemples récents. La Cour d'appel de Bruxelles a rendu un arrêt rendant possible l'application d'un double test à un terroriste quand celui-ci encourt une atteinte à ses droits fondamentaux<sup>313</sup>. Elle a justifié l'inexécution de la remise par une atteinte disproportionnée à l'article 3 de la CEDH. Par l'incompressibilité de sa peine, la remise de Salah ABDESLAM, membre du commando du V13, est perçue comme un traitement inhumain ou dégradant. *De jure* l'article 720-5 du CPP français offre une possibilité de réduction de

---

<sup>311</sup> TRICOT J., 2021, *op. cit.*

<sup>312</sup> Traité sur l'Union européenne, article 2

<sup>313</sup> Cour d'appel de Bruxelles, 2023/KR/48, 3 octobre 2023

peine<sup>314</sup> mais il est permis de s'interroger sur la possibilité de réexamen de facto, dès lors que sont requis l'avis des parties civiles et l'absence de trouble grave à l'ordre public, conditions que la Cour EDH n'a pas examinées dans l'arrêt Bodein contre France<sup>315</sup>. Elle prononce donc l'interdiction provisoire de la remise, dans l'attente, soit qu'une décision française accepte qu'il exécute sa peine en Belgique, soit dans l'attente d'un jugement sur le fond par le tribunal de première instance de Bruxelles. Elle ne se prononce pas sur une possible violation de l'article 8, bien qu'elle le vise dans son dispositif. Elle n'a pas souhaité opérer un contrôle de proportionnalité, alors que si elle avait compétence pour interpréter au regard de l'article 3 de la CEDH, elle l'aurait eu pour l'article 8 de la CEDH. Elle n'a sûrement pas voulu exercer son office, qui aurait peut-être fait encore davantage polémique de par sa complexité en matière terroriste.

Bien que cette décision ne s'intègre pas dans l'exécution d'un mandat d'arrêt, mais dans une remise conditionnelle prévue par l'article 24 de la décision-cadre<sup>316</sup>, la décision de la CJUE *Aranyosi* a permis d'insuffler un espoir dans la prise en compte des droits fondamentaux du terroriste quand il fait l'objet d'une remise, telle qu'elle soit. Or, la France (et une partie des autorités belges) qui considère cet arrêt non pertinent dans le fond, a décidé de transférer Salah ABDESLAM en France<sup>317</sup>. Cela met ainsi en échec, selon les avocats de S. ABDESLAM tout effort pour protéger les terroristes dans une procédure de remise. Cette application de la jurisprudence *Aranyosi* par le juge belge n'a donc pas fait l'unanimité. Mais c'est précisément parce que la jurisprudence *Aranyosi* ne devait pas s'appliquer à ce cas précis. L'article 24 de la décision-cadre répond à des objectifs différents qu'une remise classique sur fond de mandat d'arrêt européen. La France n'a donc pas voulu revoir son mécanisme interne de réexamen des peines puisque la décision portait aussi en elle une application bien trop extensive de la jurisprudence *Aranyosi*. Elle a donc décidé d'appliquer l'accord passé entre les autorités judiciaires<sup>318</sup>. La régulation interétatique des droits fondamentaux du terroriste ne semble donc pas possible dans le cadre de la remise temporaire, mais l'avenir de la jurisprudence démontrera si le terroriste pourra faire partie des personnes protégées, à condition que le contrôle soit opéré pour l'exécution d'un mandat d'arrêt européen et non pour une remise temporaire.

---

<sup>314</sup> L'article 720-5 énumère 5 conditions cumulatives pour que le tribunal de l'application des peines réduise la durée de la période de sûreté : « 1° Qu'après que le condamné a subi une incarcération d'une durée au moins égale à trente ans ; 2° Que lorsque le condamné manifeste des gages sérieux de réadaptation sociale ; 3° Que lorsque la réduction de la période de sûreté n'est pas susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public ; 4° Qu'après avoir recueilli l'avis des victimes ayant la qualité de parties civiles lors de la décision de condamnation ; 5° Qu'après expertise d'un collège de trois experts médicaux inscrits sur la liste des experts agréés près la Cour de cassation, chargé de procéder à une évaluation de la dangerosité du condamné »

<sup>315</sup> Cour d'appel de Bruxelles, 2023/KR/48, 3 octobre 2023

<sup>316</sup> Selon cet article : « 2° Au lieu de différer la remise, l'autorité judiciaire d'exécution peut remettre temporairement à l'État membre d'émission la personne recherchée, dans des conditions à déterminer d'un commun accord entre les autorités judiciaires d'exécution et d'émission. L'accord est fait par écrit et toutes les autorités de l'État membre d'émission sont tenues d'en respecter les conditions ».

<sup>317</sup> Cf. *infra*, p.77

<sup>318</sup> *Ibid.*



## **Titre 2. La matérialisation nécessaire de l'espace européen de justice au service de la lutte contre le terrorisme**

Entre l'espace de liberté et celui de sécurité demeure un champ davantage mis de côté au profit de la lutte contre le terrorisme : la justice. La justice existe dans l'espace européen ; elle en est même la raison de l'existence de la coopération judiciaire : les terroristes doivent pouvoir être entendus, jugés selon les règles internes de procédure pénale. Il pourrait être ainsi dit que la coopération judiciaire permette de rendre justice, à la société, aux victimes, en « *substituant l'idée du droit à celle de la violence* »<sup>319</sup>. Mais, la justice peut aussi être entendue comme un processus dans lequel les terroristes doivent passer avant même le procès. En effet, les orientations prises ne rendent pas service à cette vertu, dont la victime première semble être le juge judiciaire (surtout le juge de l'État d'émission) qui a peu de prérogatives, et dont ses actions seront toujours perçues comme politisées. Il doit pouvoir exercer son office pour que l'espace de justice demeure. C'est tout le paradoxe d'une coopération judiciaire où le juge peine à s'affirmer. En cause : les relations avec les autres États membres. Il est observé une diminution de la confiance mutuelle entre ces États, et particulièrement en matière terroriste, où le juge se voit contraint par le refus de l'État d'exécution du mandat d'arrêt européen. Certains États veulent ancrer le terrorisme dans leur prérogative de puissance publique. Il faudrait engager davantage de confiance mutuelle pour éviter une *supervision mutuelle* entre les États (Chapitre 1). Le juge judiciaire appliquera le droit européen mais encore faut-il que ce droit européen soit façonné pour concrétiser l'espace de justice. Pour insuffler ce dernier aux États membres, elle doit saisir à bras le corps les possibilités que lui donnent les outils européens, les amender, et proposer de nouvelles solutions pour que les États n'en soient pas déçus ni qu'ils ne l'accusent d'être trop sécuritaire. Davantage de confiance mutuelle amènerait ainsi à une plus grande et forte coopération entre les États membres (Chapitre 2). Le défi en lui-même est de taille, et *a fortiori* en matière terroriste, davantage relégué aux objectifs de sécurité qu'à un objectif de réduction de la criminalité.

### ***Chapitre 1. La nécessité actuelle du respect du principe de confiance mutuelle en matière de coopération judiciaire antiterroriste***

Après le mécontentement d'États membres depuis 2010, la jurisprudence *Aranyosi* a aussi provoqué ses effets négatifs. Aujourd'hui, les États refusent d'exécuter des remises au nom de risque d'atteinte aux droits fondamentaux. Cette *crise de valeurs* n'est bien sûr pas propre à la coopération judiciaire mais s'inscrit dans un mouvement plus large en Europe, où des États veulent récupérer davantage de souveraineté que l'UE leur a sensiblement arrachée ; cette Union qui ne protège pas assez les droits fondamentaux. La construction européenne est encore visible et ne doit pas se transformer en

---

<sup>319</sup> DE TOCQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique*, Flammarion, 1981

une *déconstruction européenne*. C'est pourquoi l'Union doit nuancer la position de certains États réticents, sans quoi un risque de supervision mutuelle<sup>320</sup> sera inévitable (Section 1). Trouver l'équilibre passera, par le renforcement de la *judiciarisation* de la coopération. Le magistrat étatique s'avérera d'une grande utilité pour restreindre les positions trop souverainistes des États (Section 2). Les magistrats doivent pouvoir avoir confiance en leurs homologues magistrats, et exercer de manière indépendante. L'ambivalence du Parquet, dans le rôle qu'il joue, doit être réexaminée.

### *Section 1. Le risque certain d'une supervision mutuelle à l'égard de la France*

Plusieurs cas ont permis de démontrer que les États membres s'ingéraient dans les droits fondamentaux de l'État d'émission. Si certains ont admis que grâce à ce nouveau cas de refus jurisprudentiel, les droits fondamentaux se renforçaient dans l'UE<sup>321</sup>, d'autres n'ont pas eu la même position. Il s'agit d'une ingérence dans le but de faire obstacle à la coopération judiciaire, fondée premièrement pour qu'un procès puisse avoir lieu. Le maximum d'obstacles doit donc être évité (§1). La matière terroriste n'est pas en reste et exacerbe véritablement toutes ces critiques, comme l'a montré le cas du refus de remise temporaire de Salah ABDESLAM par l'autorité judiciaire belge. Ce cas, qui sera abordé sous tous les angles, montrera que la coopération judiciaire pour terrorisme est en pleine construction, subissant des critiques de toute part (§2).

§1. L'ingérence des États membres dans leurs droits fondamentaux en dépit de la confiance mutuelle

**Risque d'une paralysie judiciaire.** L'arrêt 2016 marque un tournant dans la protection des droits fondamentaux des personnes faisant l'objet d'une remise, c'est incontestable. Les fervents d'un espace européen de liberté sont donc à tout le moins conquis. Le principe reste la confiance mutuelle et la présomption de respect des droits fondamentaux de la Charte. Mais, en raison de circonstances exceptionnelles, l'arrêt *Aranyosi* donne la possibilité à l'État d'exécution de contrôler le respect des droits fondamentaux dans l'État d'émission, où la remise d'une personne est demandée. Ce contrôle ne laisse néanmoins pas une marge de manœuvre incontrôlée aux États car la CJUE en définit strictement les contours. Le contrôle opéré se fait en conformité avec les objectifs de la décision-cadre et selon un régime strict : le fameux double test.

Cependant, les plus souverainistes attesteront qu'il y a là une ouverture à la méfiance entre les États, à une *supervision mutuelle*<sup>322</sup>. Cette nouvelle prise en compte des droits fondamentaux n'existait pas

---

<sup>320</sup> KLIP A., « Le mandat d'arrêt européen, de la reconnaissance mutuelle vers la supervision mutuelle ? », Colloque organisé par la Cour de cassation, 3 juin 2021

<sup>321</sup> Cf. *supra*, p.70

<sup>322</sup> KLIP A., 3 juin 2021, *op. cit.*

auparavant, mais la CJUE tend à solidifier son système par rapport aux attaques dont le MAE était l'objet.

Depuis, les critiques abondent : « *la présomption de protection équivalente n'est plus irréfragable* »<sup>323</sup>. André KLIP, pour affirmer que ce système met en place une *supervision mutuelle*, base son analyse sur l'exigence quasi impossible de surveillance d'un État. En effet, deux procédures apparaissent, celle dans l'État d'émission avant l'émission du MAE, et l'autre dans l'État d'exécution au moment de l'exécution du mandat d'arrêt européen. L'État d'exécution devra évaluer la situation générale du respect des droits fondamentaux par l'État, pour ensuite initier une analyse *in concreto*. Par exemple, dans le cas où une personne refuserait de faire l'objet de remise car elle encourt une atteinte au droit au procès équitable, le juge d'exécution devra évaluer s'il est possible de se questionner sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et si cela affecte le droit à un procès équitable. Dans le cas bien établi, le juge sera à même de demander des garanties à l'État d'émission, et seul l'État d'exécution appréciera la valeur probante de ces preuves. Il s'agit alors d'une contrariété manifeste de la confiance mutuelle dans l'espace européen<sup>324</sup>. Cela paraît être aux antipodes de l'esprit du mandat d'arrêt européen, conçu pour être un outil simplificateur fondé sur la confiance. En appliquant et étendant les « *règles de l'arrêt Soering à la remise, la Cour a soumis le mandat d'arrêt européen à un régime plus strict que ne l'a jamais été celui de l'extradition* »<sup>325</sup>, tout cela en *polémiquant* sur les conditions de détention, de l'indépendance de l'autorité judiciaire et de son système juridique dans son ensemble<sup>326</sup>. La CJUE peut paraître poussée par la jurisprudence de la Cour EDH. Cette dernière a exigé le respect des droits fondamentaux y compris dans l'espace européen ; qui ne peut « *se heurter aux droits fondamentaux des personnes concernées par les mécanismes ainsi mis en place* »<sup>327</sup>. Dans l'espace européen, le risque à éviter coûte que coûte est bien la *paralysie judiciaire*<sup>328</sup> ; chaque État se replie sur lui-même et la coopération judiciaire ne marche plus, précisément parce qu'elle a été dévoyée en en faisant une coopération interétatique, diplomatique. C'est pourquoi l'État d'exécution ne peut se résoudre à se transformer en juge de la Cour EDH. D'autant que quand il le fait ainsi, il est condamné par la Cour EDH<sup>329</sup> : la France est condamnée pour la première fois pour avoir exécuté un mandat d'arrêt européen car elle « *ne disposait pas de bases factuelles suffisamment solides pour caractériser l'existence d'un risque réel de violation de l'article 3 de la Convention et refuser, pour ce motif, l'exécution du MAE.* »<sup>330</sup>. Il ne lui incombait pas non plus de

---

<sup>323</sup> HERRAN T. et GOGORZA A., Janvier 2023, *op. cit.*, p.50

<sup>324</sup> KLIP A., 3 juin 2021, *op. cit.*

<sup>325</sup> *Ibid.*, p.15

<sup>326</sup> Lorsqu'un individu ne consent pas à sa remise à l'Etat d'émission, son conseil va souvent soulever dans ses écrits un risque d'atteinte à l'article 3 (traitements inhumains et dégradants), l'article 6 (procès équitable) ainsi que l'article 8 (respect du droit à la vie privée et familiale). Cela est souvent le cas lorsque le MAE est émis par des autorités judiciaires d'Etats d'Europe de l'Est, bien que leur système judiciaire soit basé sur des principes solides (Expérience de l'auteur au Parquet général de la Cour d'appel de Paris – département international).

<sup>327</sup> CEDH, Avotins contre Chypre et Lettonie, 30 mars 2010

<sup>328</sup> TRICOT J., « Le nouveau droit de la coopération pénale européenne », in PERRIER J.B, *Europe et justice pénale*, Dalloz, Janvier 2023, p.252

<sup>329</sup> CEDH, Bivaloru et Moldovan contre France, 25 mars 2021

<sup>330</sup> *Ibid.*, §145

« demander des informations complémentaires aux autorités roumaines »<sup>331</sup>. Cette prévention du risque par l'État d'exécution n'est donc pas aisée et ne doit pas se transformer en constatation ou sanction d'une violation. La chambre de l'instruction agira alors comme garde-fou des prétentions trop « *droit de l'hommistes* » des avocats de la défense. Elle devra mettre en balance les possibles atteintes aux droits fondamentaux et la mise en œuvre de la confiance mutuelle entre les États membres. Les arrêts de la chambre de l'instruction en sont le témoin.

**Conséquences d'une confiance factice ?** La confiance paraît ainsi factice entre les États membres<sup>332</sup>. À tel point que la décision-cadre sur la décision d'enquête européenne a prévu un motif de refus en cas d'atteinte aux droits fondamentaux. La conception absolue de la confiance mutuelle ne peut exister et le législateur européen le sait pertinemment. D'autant qu'un tel contrôle peut aussi être bien différent selon les États d'exécution, selon l'objet ou le moment du contrôle<sup>333</sup>. Ce contrôle se base donc davantage sur les intérêts des États, plus que celui de la personne remise elle-même. André KLIP préconise que le contrôle se fasse autrement : que la personne arrêtée dans l'État d'exécution puisse avoir la possibilité de contester la nécessité du mandat d'arrêt européen au regard d'autres solutions susceptibles de moins porter atteinte à ses droits fondamentaux. Pour cela il faudrait un « *niveau de protection commun unique dans le cadre d'une procédure impliquant les deux États membres et la personne recherchée* » pour protéger tous les intérêts en jeu, et « *veiller à la bonne administration de la justice* ». Le tout paraîtra bien plus équilibré en se fiant aux principes directeurs de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité<sup>334</sup>. Aussi, la CJUE doit pouvoir manier les notions autonomes de sorte à emporter l'aval des États, par exemple sur l'indépendance de l'autorité judiciaire. Aucun État d'exécution ne pourra alors refuser l'exécution d'un mandat d'arrêt européen s'il y a un doute sur l'autorité judiciaire émettrice, à moins qu'elle n'opère le contrôle strict que la CJUE a défini.

Alors même que la matière terroriste est soumise à une plus grande *politisation* de la coopération judiciaire, cette brèche ouverte par l'arrêt *Aranyosi* n'est pas sans poser des difficultés pratiques. La *supervision mutuelle*, que la CJUE tente d'installer selon les critiques doctrinales, est particulièrement visible dans l'affaire du mandat d'arrêt européen émis à l'encontre de Salah ABDESLAM, membre du commando V13.

## §2. Le cas de S. Abdeslam : un désaccord judiciaire et politique entre la France et la Belgique

**Chronologie des faits.** Après une cavale en Belgique, S. ABDESLAM est arrêté par les autorités belges. Les autorités judiciaires françaises émettent un mandat d'arrêt européen à l'encontre de celui-ci le 19

---

<sup>331</sup> *Ibid.*, §144

<sup>332</sup> HERRAN T., 2022, *op. cit.*, p.464

<sup>333</sup> TRICOT J., 3 juin 2021, *op. cit.*, p.9

<sup>334</sup> TRICOT J., 2023, *op. cit.*, p.232

mars 2016. La Belgique le remet à la France. Le procès des attentats du 13 novembre le condamne pour assassinats en bande organisée en relation avec une entreprise terroriste, puni de la réclusion criminelle à perpétuité assortie d'une peine de sûreté incompressible perpétuelle. Après son procès, la Belgique demande à la France une remise temporaire afin qu'il soit jugé de son implication dans les attentats de l'aéroport et du métro de Bruxelles. Cela n'entre pas dans le processus de mandat d'arrêt européen car il s'agit d'une remise conditionnelle prévue par l'article 24 de la décision-cadre<sup>335</sup>. Une procédure s'engage à l'issue du procès et une audience a lieu devant la chambre d'instruction française<sup>336</sup>. S. ABDESLAM accepte sa remise temporaire le 6 juillet 2022, circonscrite dans le temps : de juillet 2022 à juillet 2023, temps pendant lequel le procès en Belgique aura lieu. Le procès belge a pris du retard ; donc, plusieurs audiences y font suite pour prolonger la remise temporaire. Les avocats du détenu découvrent alors l'existence de l'accord écrit entre le parquet général de la cour d'appel de Paris et le parquet fédéral belge pour convenir de la remise du détenu, comme prévu dans l'article 24 de la décision-cadre<sup>337</sup>. Selon un de ses avocats : « *Nous aurions aimé en avoir connaissance avant qu'ABDESLAM accepte sa remise parce que cela aurait pu changer son consentement* », d'autant que « *cet accord a une valeur normative supérieure à toute décision nationale* »<sup>338</sup>. L'accord intervient le 12 juillet 2022 après son consentement. La remise est prolongée jusqu'au 30 septembre 2023 car le procès belge est plus long que prévu.

En parallèle les avocats de S. ABDESLAM attaquent l'État belge en référé et au fond pour qu'il statue au regard des articles 3, 8 et 13 de la CEDH. Ils gagnent en appel, dans un arrêt de la cour d'appel de Bruxelles<sup>339</sup>. Après cette décision, une nouvelle audience devant la chambre de l'instruction vient renouveler la remise temporaire. Le Parquet général prend acte de la décision belge. La chambre de l'instruction prolonge jusqu'au 26 mars 2024. Ce cas est au cœur des préoccupations du sujet.

**Arrêt de la cour d'appel belge.** L'arrêt du 3 octobre 2023 est inédit en ce sens qu'il interdit provisoirement le transfert de S. ABDESLAM à la France pour risque de violation de l'article 3 de la CEDH, article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, et violation du respect de la vie privée<sup>340</sup>. L'arrêt de la cour d'appel commence par rappeler que selon les différents protocoles d'accord, les autorités judiciaires belges s'engagent à « *ce que le protocole s'impose à toute autorité belge et prime sur toute décision nationale* ». Mais elle cite en parallèle l'arrêt *Aranyosi et Caldaru*, en rappelant le droit de l'État d'exécution d'apprécier l'existence du risque réel de traitement inhumain ou dégradant.

---

<sup>335</sup> Selon cet article : « 2° Au lieu de différer la remise, l'autorité judiciaire d'exécution peut remettre temporairement à l'État membre d'émission la personne recherchée, dans des conditions à déterminer d'un commun accord entre les autorités judiciaires d'exécution et d'émission. L'accord est fait par écrit et toutes les autorités de l'État membre d'émission sont tenues d'en respecter les conditions ».

<sup>336</sup> Entretien réalisé auprès de Maître Martin VETTES, un des avocats de Salah ABDESLAM, cf. Annexe n°1

<sup>337</sup> *Ibid.*

<sup>338</sup> *Ibid.*

<sup>339</sup> Cour d'appel de Bruxelles, 2023/KR/48, 3 octobre 2023

<sup>340</sup> L'arrêt ne développe pas ce dernier point mais l'article 8 de la CEDH demeure dans le visa.

Elle se déclare ainsi compétente pour apprécier ce risque. Notons que l'arrêt *Aranyosi* ne se base que sur l'exécution d'un mandat d'arrêt européen et pas une remise temporaire. Elle va donc apprécier s'il y a un risque réel de violation de l'article 3 de la CEDH, notamment au regard de la peine incompressible qui lui est infligée et sur l'existence de mécanismes de réexamen sur l'amendement du détenu. Dans le cas de Salah ABDESLAM, condamné à la perpétuité incompressible, la réduction ou la fin de la période de sûreté peut avoir lieu après 30 ans d'incarcération<sup>341</sup>. À l'appui de son argumentation, elle cite l'arrêt *Bodein contre France*<sup>342</sup> qui se prononce sur la compatibilité de cette mesure à l'article 3 de la CEDH. Selon la Cour EDH, ce n'est pas contraire à l'article 3. Mais la cour d'appel rappelle que depuis cet arrêt, un article du CPP a rendu plus complexe la sortie après 30 ans d'incarcération car celle-ci ne doit pas être susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public, et il faut recueillir l'avis des parties civiles<sup>343</sup>. Elle prononce donc l'interdiction provisoire, dans l'attente, soit qu'une décision française accepte qu'il exécute sa peine en Belgique, soit dans l'attente d'un jugement sur le fond par le tribunal de première instance de Bruxelles.

**Application à tort de la jurisprudence *Aranyosi*.** Cependant, le juge belge s'est reconnu un pouvoir d'apprécier la possible atteinte à un droit fondamental, alors que l'accord le prohibait. La Cour a donc violé l'accord. La Cour le sait, mais cela ne la prive pas du pouvoir de contrôler le respect des droits fondamentaux. Or, c'est également contraire à la lettre de la décision-cadre et de la jurisprudence applicable, qui ne prévoient un tel contrôle que pour l'exécution d'un mandat d'arrêt et pas une remise temporaire. Mais elle a considéré que ces dispositions ne la privaient pas du pouvoir de contrôler le respect des droits fondamentaux dans l'application de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen.

Selon ses avocats, il faut une audience pour discuter de la suite pratique donnée à cet arrêt, dont la France a fait une tierce opposition. L'audience est fixée le 12 février 2024 devant la chambre de l'instruction pour en débattre. Le 7 février 2024, ses avocats apprennent qu'ABDESLAM est transféré en France alors qu'ils comptaient sur cette dernière audience pour discuter de l'alinéa 2 de l'article 24 de la décision-cadre car : « *certes un accord peut être conclu et peut déterminer les conditions de remise mais est-ce qu'on peut considérer qu'un simple accord entre État peut avoir une valeur normative supérieure à une décision de justice ? La CJUE n'a pas tranché là-dessus* »<sup>344</sup>. L'audience a été déclarée sans objet à cause de sa remise à la France, au même titre que l'audience belge au fond. Aucun moyen donc de poser une question préjudicielle. Même si une requête devant la Cour EDH pourrait aboutir à une

---

<sup>341</sup> Article 720-4 du Code de procédure pénale français, al.3 : « Dans le cas où la cour d'assises a décidé qu'aucune des mesures énumérées à l'article 132-23 du Code pénal ne pourrait être accordée au condamné à la réclusion criminelle à perpétuité, le tribunal de l'application des peines ne peut accorder l'une de ces mesures que si le condamné a subi une incarcération d'une durée au moins égale à trente ans. »

<sup>342</sup> CEDH, *Bodein contre France*, 13 novembre 2014

<sup>343</sup> Article 720-5 du Code de procédure pénale français

<sup>344</sup> Entretien réalisé auprès de Maître Martin VETTES

condamnation des deux États membres, il ne pourra pas être renvoyé en Belgique. Deux visions s'opposent alors.

**Sur le respect de confiance mutuelle.** Même si le juge judiciaire est garant des droits fondamentaux, l'arrêt de la cour d'appel peut s'interpréter aussi comme une ingérence dans le droit interne de l'État membre. En vérifiant méticuleusement la compatibilité de l'article 720-5 à l'article 3 de la CEDH, au regard de l'arrêt Bodein contre France, les critiques qui pointent du doigt un arrêt politique ne sont pas vaines. La Belgique voulait peut-être garder S. ABDESLAM en prison. Ou peut-être n'était-ce pas par *pur égoïsme* mais simplement par le souci de protéger les droits fondamentaux de la personne demandée. Si la CJUE avait été plus claire sur l'article 24§2, en définissant précisément l'accord et son rapport avec les décisions nationales, le transfert n'aurait peut-être pas eu lieu car les autorités françaises n'auraient pas rejeté catégoriquement l'arrêt belge. Le futur transfert a eu lieu précisément car les parquets estimaient que l'accord devait primer et que cet arrêt « *comportait des inexactitudes en droit et remettait en cause un principe fondamental de l'Union européenne, celui de la reconnaissance mutuelle en matière pénale* »<sup>345</sup> et que cet arrêt n'était pas une « *circonstance exceptionnelle de nature à empêcher son retour* »<sup>346</sup>. Le droit pénal européen mérite d'être plus précis pour éviter de tels déboires. Un recours en interprétation par sursis à statuer de la cour d'appel aurait pu être possible pour clarifier la situation.

Il est en effet possible de comprendre la position de la France qui n'a eu d'autres choix, à cause du manque de clarté de la CJUE et des textes, d'exécuter l'accord passé, d'autant que selon le Parquet fédéral de Belgique, « *le délai ultime actuellement accordé par la France pour détenir Salah ABDESLAM en Belgique ne pouvait plus être prolongé* »<sup>347</sup>. Aussi, le PNAT estimait que « *l'exécution de la peine en Belgique conduisait à dénaturer et alléger la peine française, et d'autre part l'exécution en France ne constituait pas une atteinte significative à son droit à une vie privée et familiale* »<sup>348</sup>. L'astreinte de 10 000 euros n'a donc pas dissuadé la Belgique de transférer Salah ABDESLAM vers la France. Il est d'ailleurs permis de s'interroger sur ce montant ; en le fixant ainsi, le juge savait-il pertinemment que sa décision pouvait comporter des inexactitudes, n'emportant pas l'accord des États d'exécution et d'émission ? Aussi, sur l'argument d'une possible dénaturation de la peine, selon son avocat, la Belgique est parfaitement compétente pour exécuter la peine incompressible qui a été prononcée en France : S. ABDESLAM aurait simplement pu demander un aménagement de peine dans

---

<sup>345</sup> Propos d'une « source judiciaire » dans BOUTRY T., « Il s'agissait de faire valoir le droit » : comment Salah Abdeslam est finalement revenu en France », Le Parisien, 9 mars 2024

<sup>346</sup> Un arrêt de la CJUE traite précisément de ce cas. Pour déroger à un tel accord entre parquets, une circonstance exceptionnelle doit être prouvée, un cas de force majeure, par exemple la maladie de l'intéressé. Or, un arrêt en matière civile, celui de la cour d'appel de Bruxelles, n'en est pas un.

<sup>347</sup> Communiqué du Parquet fédéral belge, date non retrouvée

<sup>348</sup> Communiqué du Parquet général de la cour d'appel de Paris reproduit dans : La rédaction avec AFP, « Salah Abdeslam extrait de sa cellule en Belgique et renvoyé en France », Le Progrès, 7 février 2024

des conditions plus souples qu'en France. L'autorité judiciaire belge aurait également pu refuser une telle demande<sup>349</sup>.

Or s'il n'était pas remis à la France dans le délai fixé, après maintes prolongations par la chambre de l'instruction, Salah ABDESLAM aurait pu être remis en liberté. En effet, les personnes remises temporairement se trouvent sous écrou de l'État qui prête le détenu. Il était donc sous écrou français, et pas belge. Or, si le juge belge interdisait la remise, et que le délai fixé s'était écoulé, la détention devenait illégale de sorte que Salah ABDESLAM aurait pu former une mise en liberté.

C'est donc une des raisons justifiant le caractère liberticide du protocole d'accord de remise temporaire. Il rend volontairement impossible tout débat sur les libertés fondamentales puisque la détention de l'intéressé est en jeu.

Toutes les parties peuvent le penser, l'alinéa 2 de l'article 24 doit faire l'objet d'une interprétation. Mais n'est-ce pas aussi l'existence même de la possibilité de faire un accord qui se joue ? Les autorités judiciaires belges et françaises rédigent un accord, auquel il ne pourra pas être dérogé, y compris en cas de décision nationale. Au regard de la reconnaissance mutuelle des jugements étrangers, cette condition paraît bien dépassée. La coopération judiciaire prévoit en ce sens elle-même les moyens de détruire son espace de liberté. Une réforme ou une jurisprudence doivent absolument préciser cette situation sans quoi une paralysie totale dans la remise conditionnelle des personnes s'installera.

**Sur le transfert.** S'il est parti du postulat que la solution de la cour d'appel se vaut, le transfert vers la France pose des questions quant au respect de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice. Dans l'autre camp, les attaques sont vives. « *C'est de l'habillage, avec derrière une volonté politique, poussée par les victimes dont le Garde des Sceaux s'est fait le relais au mépris du Code de procédure pénale et de l'interdiction d'instructions individuelles dans les dossiers. Cette affaire montre qu'ABDESLAM est le point limite en France, ennemi public numéro 1, et permet de percevoir jusqu'où on est prêt à appliquer nos règles.* ». « *La symbolique d'avoir ABDESLAM en France écrase tout sur son passage.* ». « *C'est un choix politique car la Chancellerie admet qu'on est à la frontière du droit et de la politique internationale. Dans le Parisien, il est dit que "le ministre avait tenu à rassurer des associations de victimes et s'était personnellement engagé auprès d'elle". C'est délirant* »<sup>350</sup>. D'autant plus que ce transfert a lieu une semaine avant une nouvelle audience où il aurait pu être possible d'évoquer le sujet<sup>351</sup>.

---

<sup>349</sup> Entretien auprès de Maître Martin VETTES

<sup>350</sup> *Ibid.*

<sup>351</sup> Pour d'autres critiques sur le transfert de S. Abdeslam : SENTE A., « Salah Abdeslam extrait de sa cellule en Belgique et renvoyé en France », *Le Soir*, 7 février 2024 ; « Transfert de Salah Abdeslam en France : ses avocats réagissent sur BFTMV », *chaîne YouTube BFMTV*, publiée le 7 février 2024 ; « Même le pire des criminels a des droits : le bâtonnier Plasschaert s'indigne du transfert de Salah Abdeslam vers la France », *RTBF*, 11 février 2024



Les conséquences d'un tel transfert sur le détenu ne sont pas vaines. Selon son avocat<sup>352</sup>, cela change beaucoup de choses. Sur ces conditions de détention, il est placé en isolement, là où en Belgique il ne faisait pas l'objet d'une telle mesure. Sur son respect à la vie privée et familiale, il n'a pas de parler car sa famille est restée en Belgique ; auparavant il en avait tous les jours avec des membres de sa famille. Cependant, a été mis en place son transfert dans une prison proche de la Belgique.

**Rapport aux victimes.** Dans un tweet, le Garde des Sceaux Éric DUPONT MORETTI précisait le retour de S. ABDESLAM dans une prison française, et ce « *conformément à la décision de la justice française et au souhait des associations de victimes* »<sup>353</sup>. En quoi les victimes sont-elles incluses dans ce processus de remise ? La décision-cadre ne fait aucune mention des victimes, et l'accord entre les deux États membres non plus. Les parties civiles peuvent simplement donner un avis sur la réduction de peine, mais pas sur la remise. En droit, cette déclaration reste donc largement critiquable. Plusieurs avocats ont pu remettre en doute le respect par le Garde des Sceaux de l'interdiction de donner des instructions individuelles dans certains dossiers. Aussi, le transfert de Salah ABDESLAM a été réalisé, non pas conformément à la décision de la cour d'assises spécialement composée, mais il résulte bien de l'accord conclu entre les deux parquets dans le cadre d'une remise temporaire. Ce tweet ne donne assurément pas l'apparence d'une justice impartiale et indépendante ni à l'égard des victimes ni du Ministère.

En politique, cette déclaration est beaucoup moins critiquable. Le soin des victimes reste une démarche politique. Beaucoup d'associations de victimes souhaitaient voir S. ABDESLAM, le principal accusé, purger sa peine en France et le tenir loin de France n'est pas pensable, ni même par l'opinion. Le Garde des Sceaux a même appelé un président d'associations de victimes pour lui confirmer que Salah ABDESLAM rentrait en France pour exécuter et purger sa peine<sup>354</sup>.

Faut-il alors y voir une exception uniquement pour cet individu ? Ce contentieux est-il largement imputable à la gravité des enjeux qui se jouaient ici ? Ou simplement à l'application de l'accord passé ? Est-ce ainsi qu'on lutte contre le terrorisme ? L'avenir nous dira si ce phénomène tend à se généraliser et si les relations franco-belges, qu'elles soient judiciaires ou diplomatiques se poursuivront sans encombre.

Toutefois, les relations avec le parquet fédéral n'ont pas été entachées. Ce dernier a compris la situation et cela ne se répètera plus. Beaucoup d'individus sont remis temporairement aux États membres et en particulier à l'Espagne, dans le cadre du terrorisme basque. Ces individus, incarcérés de longue date en France sont prêtés pour être jugés un ou deux mois en Espagne puis retournent en France. Les parquets français et espagnols ont déjà prévu qu'à l'issue de la peine en France, une remise dite différée sera

---

<sup>352</sup> Entretien auprès de Maître Martin VETTES

<sup>353</sup> Tweet d'Éric Dupont Moretti, compte X du Garde des Sceaux, 7 février 2024

<sup>354</sup> « Salah Abdeslam transféré dans une prison en France : "Nous étions particulièrement attachés à ce retour", réagit l'association 13Onze15 Fraternité et vérité », Francetvinfo, 7 février 2023

organisée pour qu'ils purgent leur nouvelle peine en Espagne. La remise temporaire en matière de terrorisme est ici bien mise en œuvre.

## *Section 2. La pertinence d'un magistrat étatique pour mettre en œuvre la confiance mutuelle*

Pour éviter de tels déboires, et par-dessus tout éviter la rupture dans la coopération franco-belge, le magistrat étatique doit pouvoir faire confiance aux autres magistrats. Autrement dit, cela n'est pas un pari gagné d'avance. Mais ce n'est qu'en ce sens que la coopération judiciaire jouera pleinement le rôle initial qu'on lui a attribué, à moins que celle-ci ne soit en réalité qu'une coopération interétatique, internationale. Pour se différencier de cette dernière, le rôle du magistrat sera attendu pour appliquer le droit dérivé de l'UE. Le juge judiciaire doit pouvoir mettre en œuvre la confiance mutuelle qui régit les États membres (§1). La coopération judiciaire est aussi soumise, dans le cas français, à l'intervention du Parquet général, qui n'est pas sans poser des problèmes quant aux objectifs qu'il se fixe : protection du principe européen de la confiance mutuelle ou protection des intérêts de la société ? Cette ambivalence sera discutée (§2)

### §1. Le juge judiciaire : son utilité dans la mise en œuvre de la confiance mutuelle

**Juge national confronté à la mondialisation.** Selon C. BECCARIA, « *Les juges ne sont pas les vengeurs du genre humain en général, ils sont les défenseurs des conventions particulières qui lient entre eux un certain nombre d'hommes* »<sup>355</sup>. Le principe de la territorialité du droit pénal doit subsister et c'est par l'intermédiaire du juge qu'il demeure. Une coopération à l'échelle européenne entraîne le juge à s'affirmer pour montrer les lois qui sont les siennes. La répression doit être nationale, dans l'État où a eu lieu l'infraction. Mais face à l'eupéanisation et l'internationalisation des procédures, il pourrait être tentant d'harmoniser voire d'unifier le droit pénal pour faciliter la répression. Or, le juge national ne serait réduit qu'à un seul *applicateur* de la loi, et le juge européen le juge suprême. Un tel risque ne doit pas se réaliser pour que demeure un tant soit peu une souveraineté des États en matière pénale. Le juge judiciaire national est donc primordial pour exécuter un mandat d'arrêt européen selon ses lois nationales. Mais il a aussi transposé des normes de droit européen de sorte qu'il doit trouver un équilibre entre ses lois nationales et la mise en œuvre de la confiance mutuelle. Dans son rapport de 2017, la Cour de cassation démontre que le juge français doit faire face à la mondialisation ; son office quotidien est plongé dans les questions géopolitiques mondiales. Il doit composer avec d'autres juges, des droits différents, le conduisant parfois à adopter des solutions contraires à sa propre loi. C'est notamment le

---

<sup>355</sup> BECCARIA C., *op. cit.*, p.73

cas quand elle reprend la solution retenue par l'arrêt *Aranyosi* sur le test à deux niveaux<sup>356</sup>. Mais c'est tout l'enjeu ici pour le juge français de « *trouver sa place au sein du système juridictionnel européen* »<sup>357</sup>, en faisant évoluer son office. Ainsi, dans l'espace européen, le juge judiciaire est sommé de mettre en œuvre les principes directeurs de ce même espace. La coopération est voulue pour garantir les droits fondamentaux et l'intervention de l'autorité judiciaire en est un gage déterminant<sup>358</sup>.

**En matière terroriste.** Cependant, le rôle du juge judiciaire dans la matière terroriste peut s'avérer problématique. En effet, dans ce mouvement protectionniste, où les droits fondamentaux sont prégnants, le juge a du mal à s'affirmer. Il utilise peu le cas de refus d'exécution tiré de l'atteinte aux droits fondamentaux, ni même de l'infraction à motif politique. Et pour cause, la législation lui impose une « *mission qui la répugne – légitimement – à savoir juger de l'éventuelle motivation politique d'une procédure pénale* »<sup>359</sup>. Pour le magistrat, ce serait aller contre la confiance mutuelle entre les magistrats que de démontrer la volonté de *discriminer* du magistrat étranger. Et c'est compréhensif, n'était-ce pas le rôle du pouvoir exécutif d'opérer un tel contrôle dans les matières liées de près ou de loin à la politique ? En droit extraditionnel ce droit est volontiers donné au pouvoir exécutif, de sorte que le refus entraîne un désaccord diplomatique. En coopération judiciaire européenne, le magistrat qui refuse une telle remise est disqualifié comme étant trop politisé, et allant à l'encontre du principe de confiance mutuelle. Selon D. REBUT, il est pensable de s'interroger « *si le régime exclusivement judiciaire du mandat d'arrêt n'est pas inadapté à l'état d'intégration politique de l'Union européenne* »<sup>360</sup>, « *la persistance de différences dans la mise en œuvre des droits fondamentaux semble commander une appréciation de nature politique que l'autorité judiciaire a des difficultés à assumer* »<sup>361</sup>. Ainsi, dans l'affaire Aurore MARTIN, le juge a été qualifié de politisé, alors qu'il ne pouvait pas refuser juridiquement une telle remise à cause de la présence du terrorisme dans la liste des 32 incriminations. Il n'a pas non plus compétence pour apprécier le bien-fondé de la qualification adoptée par l'État d'émission, ni la matérialité des faits<sup>362</sup>. Il peut simplement vérifier l'inadéquation manifeste entre les faits et la qualification, dans des cas très précis, voire trop précis, de sorte à ce que le juge ne le relève que rarement. Mais en matière terroriste, le juge de la chambre de l'instruction va faire encore davantage preuve de rigueur. Il vérifiera les textes législatifs étrangers, le degré d'implication de l'intéressé tout en restant dans le cadre de la confiance mutuelle. À noter qu'il s'agit là d'une solution jurisprudentielle adoptée par la Cour de cassation elle-même, non précisée dans les textes européens. Cette dernière a ainsi renforcé l'espace de liberté et de justice pour les personnes demandées pour terrorisme. Dans le

---

<sup>356</sup> A propos de traitements inhumains ou dégradants, cf. Cass. Crim, 26 mars 2019, 19-81.731

<sup>357</sup> Étude annuelle de la Cour de cassation, 2017, *op. cit.*, p.10

<sup>358</sup> TAUPIAC NOUVEL G., 2019, *op. cit.*, p.71

<sup>359</sup> CAHN O., 2014, *op. cit.* pp.79-112

<sup>360</sup> REBUT D., 2013, *op. cit.*, p.65

<sup>361</sup> *Ibid.*, p.60

<sup>362</sup> CAHN O., 2014, *op. cit.*, pp.79-112

cas d'une extradition, le pouvoir politique aurait pu ne pas livrer Aurore MARTIN, même après avis favorable de la chambre de l'instruction. Tout cela aurait alors relevé d'une *responsabilité politique*<sup>363</sup> auquel le juge ne participe pas. Le juge vit donc mal la *supranationalisation juridictionnelle*<sup>364</sup> du terrorisme. Ainsi se perçoit la spécificité du terrorisme face à d'autres incriminations où la volonté de répression est pleinement partagée et non soumise à des rapports politiques. Le rôle du juge en matière terroriste est donc quasi mis en échec. C'est pourquoi une définition plus claire de ce qui relève du terrorisme est nécessaire ; le juge pourra amplement réaliser son office quant à la recherche d'une *inadéquation manifeste*.

§2. Le cas du parquet : l'exigence renouvelée d'indépendance envers le pouvoir exécutif et la question du contrôle de proportionnalité

**Notion autonome d'autorité judiciaire.** En matière terroriste, le pouvoir exécutif souligne volontiers qu'une affaire est dite terroriste lorsque le PNAT a relevé de sa compétence. Il respecte la séparation des pouvoirs ainsi instituée<sup>365</sup>. Selon Jean-François RICARD, ancien premier procureur de la République antiterroriste, « *l'autorité judiciaire a une autonomie décisionnelle totale* », ne souffrant d'aucune pression des responsables politiques<sup>366</sup>. Le Parquet, bien que soumis à une hiérarchie dont le Garde des Sceaux est au sommet, ne reçoit en principe aucune instruction individuelle depuis 2013<sup>367</sup>. Cependant, en matière de coopération internationale diplomatique, ce principe est plus nuancé. En effet, en matière extraditionnelle, le pouvoir exécutif, par l'intermédiaire de du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du BEPI<sup>368</sup> peut refuser l'extradition notamment si la demande d'extradition est émise pour un motif politique<sup>369</sup>, mais aussi pour aucun motif. En matière de coopération européenne, si l'individu est localisé, le mandat d'arrêt européen est directement envoyé au Procureur général territorialement compétent ou au Parquet général de la cour d'appel de Paris si la qualification est terroriste. Dans cette dernière matière, l'article 695-28-1 du Code de procédure pénale énonce que le procureur général près la cour d'appel de Paris, le premier président de celle-ci ainsi que la chambre de l'instruction de cette cour d'appel et son président exercent une compétence concurrente à celle résultant des articles 695-26 et 695-27. La cour de cassation qui a jugé que cet article ne constituait pas une

---

<sup>363</sup> REBUT D., 2013, *op. cit.*, p.65

<sup>364</sup> Pour reprendre l'expression de COMMAILLE J., Justice, in « Dictionnaire de la globalisation », sous la direction de A-J. ARNAUD, LGDJ, 2010, p.302 qui parlait de « processus de supranationalisation juridictionnel (...) qui relativise l'influence des juridictions nationales »

<sup>365</sup> « Entretien avec le Procureur national antiterroriste », 2021, *op. cit.*, p.215

<sup>366</sup> *Ibid.*, p.215

<sup>367</sup> Article 30 du Code de procédure pénale, al.3 : « Il ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles. »

<sup>368</sup> Bureau d'entraide pénale internationale, organe du ministère de la Justice qui fait un deuxième contrôle, sur la recevabilité et le caractère complet du dossier. Dès lors qu'il apparaît que le dossier peut être mis à exécution, il transmet la demande d'extradition à l'autorité judiciaire chargée de son exécution : le Parquet général.

<sup>369</sup> Article 696-4 du Code de procédure pénale

rupture d'égalité injustifiée entre les justiciables, explique ce choix par une « *double exigence de centralisation et de spécialisation du traitement des procédures en matière de terrorisme* »<sup>370</sup>. Les mêmes règles de procédure s'imposent à la juridiction parisienne comme à la juridiction compétente.

La CJUE a rendu plusieurs arrêts où elle interprète la notion autonome d'*autorité judiciaire* d'émission et d'exécution. Elle souligne que cette autorité judiciaire doit pouvoir apporter à l'autorité judiciaire d'exécution l'assurance qu'« *au regard des garanties offertes par l'ordre juridique de l'État membre d'émission, elle agit de manière indépendante dans l'exercice de ses fonctions (...). Cette indépendance exige qu'il existe des règles statutaires et organisationnelles propres à garantir que l'autorité judiciaire d'émission ne soit pas exposée, dans le cadre de l'adoption d'une décision d'émettre un tel mandat d'arrêt, à un quelconque risque d'être soumise notamment à une instruction individuelle de la part du pouvoir exécutif.* »<sup>371</sup>. Ainsi, elle a affirmé dans plusieurs arrêts ce qu'elle entendait comme organe de l'autorité judiciaire compétente pour émettre des mandats d'arrêt européens. Le ministre de la Justice n'en est pas un car il correspond à un organe du pouvoir exécutif<sup>372</sup>.

**Parquet comme autorité judiciaire.** Par la suite, la CJUE est amenée à préciser ce qu'est une autorité judiciaire par une série d'arrêts. Elle fabrique elle-même la notion autonome. Dans deux premiers arrêts, la CJUE s'intéresse à la conformité de la notion d'autorité judiciaire avec la désignation d'un Procureur allemand compétent pour émettre les mandats d'arrêt européens. La CJUE se prononce et donne les critères positifs de l'autorité judiciaire<sup>373</sup>. Elle imagine deux stades dans la procédure : un stade dans l'État membre d'émission du mandat d'arrêt national où un organe doit pouvoir vérifier les garanties procédurales de la personne demandée, et le stade de l'État d'exécution du mandat d'arrêt européen. Dans le 1<sup>er</sup> stade, un juge doit pouvoir garantir une protection juridictionnelle effective. Si une telle protection existe, alors l'État exécutera quasi automatiquement le mandat d'arrêt européen ; il a confiance dans l'autorité qui l'émet. En l'espèce, le système allemand n'est pas conforme car le Procureur allemand est sous l'autorité du pouvoir exécutif qui peut donner des instructions écrites aux magistrats du Parquet.

Notons à cet égard tout l'apport de l'arrêt *Aranyosi et Caldaru* qui a ajouté un respect des droits fondamentaux dans la procédure. La question de l'autorité judiciaire est donc parfaitement liée à celle des droits fondamentaux. Il paraît essentiel que le Parquet ait la gestion des mandats d'arrêt européens pour communiquer avec les gouvernements étrangers, comme une appréciation *politique*. Les cours suprêmes étatiques ne doivent donc pas hésiter à surseoir à statuer si elles ont un doute sur l'indépendance de l'autorité émettrice du mandat d'arrêt européen. La Cour de cassation a notamment renvoyé à la CJUE le soin d'apprécier si le parquet croate est bien qualifié d'autorité judiciaire<sup>374</sup>.

---

<sup>370</sup> Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 28 juin 2023, 23-83.353, Inédit

<sup>371</sup> CJUE, grande chambre, OG et PI, C-508/18 et C-82/19, 27 mai 2019, §74

<sup>372</sup> CJUE, C-477/16, Kovalkovas, 10 novembre 2016, §35

<sup>373</sup> CJUE, grande chambre, OG et PI, C-508/18 et C-82/19, 27 mai 2019, §66

<sup>374</sup> Cass. Crim., 7 janvier 2020, Bull. Crim., 19-87.741

Cette appréciation n'exempte pas le Parquet qui émet le mandat d'arrêt européen de vérifier la proportionnalité de l'émission d'un mandat d'arrêt européen.

**Parquet général français comme autorité judiciaire.** La CJUE s'est aussi prononcée sur les pouvoirs du Procureur français au regard de l'indépendance avec le pouvoir exécutif<sup>375</sup>. Aucun problème ne subsiste dans leur pouvoir d'apprécier de manière indépendante, notamment par rapport au pouvoir exécutif, la nécessité de l'émission d'un mandat d'arrêt européen et son caractère proportionné<sup>376</sup>. Et pour en attester, la CJUE invoque que le Parquet français ne reçoit pas d'instruction individuelle depuis 2013. Or, en se basant sur la pertinence de l'article 30 du CPP pour n'avoir rien à redire sur l'indépendance du pouvoir exécutif, la Cour a omis quelques précisions. Selon le même article, le Garde des Sceaux conduit la politique pénale de sorte qu'il peut donner des instructions générales. Les Parquets y sont soumis ; il est donc tout à fait possible de concevoir que le Parquet général soit influencé dans sa décision d'émettre un mandat d'arrêt européen pour le juger<sup>377</sup>. La matière terroriste fait nécessairement l'objet d'une politique pénale. Comme le précise une circulaire, entre autres, de 2020<sup>378</sup>, « *le principe de la judiciarisation systématique, par le parquet national antiterroriste, des individus susceptibles de se voir reprocher des faits qualifiés de terrorisme demeure pertinent* » et « *les parquets généraux veilleront à la bonne mise en œuvre des présentes orientations de politique pénale* ». La place qu'occupe le Parquet général dans l'émission des mandats d'arrêt européens est donc une place de choix. De ce fait, comment peut-on imaginer qu'ils puissent jouir d'un pouvoir total d'appréciation du caractère proportionné du mandat d'arrêt européen ? Une question à laquelle la CJUE n'y voit aucun problème.

**Parquet général à même de protéger les droits fondamentaux.** La CJUE valide le parquet français comme autorité judiciaire émettrice de mandat d'arrêt européen car un contrôle de proportionnalité du mandat d'arrêt européen existe tout de même. Le contrôle de proportionnalité n'est pas effectué par le Parquet mais par le juge d'instruction chargé de l'émission du mandat d'arrêt simple. Par la demande d'émettre un mandat d'arrêt européen, le juge d'instruction aurait ainsi directement apprécié son caractère proportionné<sup>379</sup>. Quant au Parquet, il lui incombe uniquement d'émettre le mandat d'arrêt européen, sans contrôle. Si l'individu veut contester la remise, il ne peut le faire que de manière postérieure à sa remise. La doctrine considère, à juste titre, qu'on « *peine à concevoir comment un contrôle peut porter sur une décision qui n'a pas été prise* »<sup>380</sup>. Cela réduit d'une part tout l'intérêt de se questionner sur l'indépendance de l'autorité judiciaire car le Parquet peut ne pas contrôler les mandats

---

<sup>375</sup> CJUE, C-566/19 et C-626/19, JR et YC, 12 décembre 2019

<sup>376</sup> CJUE, C-566/19 et C-626/19, JR et YC, 12 décembre 2019, §54 et §55

<sup>377</sup> REBUT D., « Le ministère public français et la notion d'autorité judiciaire d'émission du mandat d'arrêt européen », La semaine juridique, La semaine du droit international et européen, Édition générale n° 1-2, 13 janvier 2020, pp.49-57

<sup>378</sup> Circulaire du 17 février 2020 de politique pénale en matière de lutte contre le terrorisme

<sup>379</sup> CJUE, C-566/19 et C-626/19, JR et YC, 12 décembre 2019, §68 à §70

<sup>380</sup> REBUT D., 2020, *op. cit.*, p.56

d'arrêt européens et d'autre part, le second niveau de protection est réduit à néant car le Parquet ne contrôle plus la proportionnalité. Et le premier contrôle opéré par le juge d'instruction peut être largement discuté car il est sensiblement différent du contrôle d'un mandat d'arrêt classique qui fonde par la suite le mandat d'arrêt européen<sup>381</sup>.

Ainsi, il est ainsi légitime de se poser la question du retour persistant de la primauté de l'espace de sécurité sur l'espace de liberté. La CJUE donne une marge importante à l'État, ce qui ne renforcera pas les droits fondamentaux, à moins que cet arrêt ne soit pas de principe. Plus précisément, cet arrêt va être adopté par les juridictions nationales et les juges d'instruction eux-mêmes. Le juge d'instruction antiterroriste peut émettre un mandat d'arrêt en vertu de l'article 131 du CPP à l'encontre d'un terroriste en fuite ou s'il réside hors du territoire français. Le juge devra alors apprécier le caractère proportionné de l'émission d'un autre mandat, le mandat d'arrêt européen. Or, il est bien reconnu qu'en matière terroriste, le curseur de la proportionnalité est bien déplacé au détriment de la personne recherchée. Le juge n'opérera qu'un contrôle minimal, voire inexistant sur la proportionnalité car il mettra en avant la gravité de l'infraction, la sécurité nationale, l'atteinte à la Nation, le risque de réitération des faits : tant de motifs pour accélérer la coopération et par-delà l'instruction préparatoire. L'action en nullité de la décision d'émission du mandat d'arrêt européen est possible en vertu de l'article 170 du CPP et il est probable que la chambre de l'instruction donne raison au juge d'instruction selon les mêmes motifs.

## ***Chapitre 2. Les instances européennes sources d'une plus grande coopération entre les États membres en matière d'antiterrorisme***

Il s'avère que, les autorités judiciaires nationales vont souvent reprendre les décisions de la CJUE. Les textes européens les obligent même à s'y conformer. Ces autorités sont au plus proche de la réalité de la coopération judiciaire et répondent à des situations où la CJUE ne s'est même pas prononcée. Cela peut ainsi créer des divergences et des désaccords entre les autorités judiciaires étatiques. Toute la compétence de la CJUE, et par-delà les instances européennes, va être de rendre des décisions précises, intelligibles, pragmatiques et claires. Ce n'est que par ce biais que la CJUE pourra asseoir sa légitimité et ne pas être soumise aux velléités étatiques. Elle doit donc concrétiser un espace européen de justice, espace le plus abouti, où un équilibre est trouvé entre espace de sécurité et espace de liberté. Ces derniers ne vont pas l'un sans l'autre et c'est précisément pour cela qu'il faut travailler à cet équilibre (Section 1). *Justice* bien sûr pour les victimes d'un attentat terroriste, *Justice* également pour les criminels dont leurs droits fondamentaux ne doivent pas souffrir d'une trop grande disparité selon l'infraction en cause, *Justice* pour l'État membre meurtri par les attaques, et *Justice* pour l'Union européenne dans son ensemble. En matière terroriste, les États membres sont tentés de ne pas œuvrer

---

<sup>381</sup> *Ibid.*, p.56

pour une justice totale à l'encontre des terroristes, abusant des pouvoirs que leur confère la loi. L'autorité judiciaire semble, parfois, avoir du souci à respecter les droits fondamentaux dans la mise en œuvre des mécanismes de coopération judiciaire européenne. C'est précisément à cause de la nature de l'infraction de terrorisme, dont la coopération judiciaire est, selon la chancellerie, « *un sujet à la frontière du droit et de la politique internationale* »<sup>382</sup>, que l'instauration du Parquet européen pourrait être une aubaine. Par son instauration, les États membres seraient libérés d'une tâche trop lourde, dont l'indépendance pouvait d'être remise en doute. L'idée d'attribuer au Parquet européen une compétence en matière de terrorisme est à explorer (Section 2) pour que l'espace de sécurité et de liberté demeure. Mais est-ce aller trop loin dans l'espace de justice ? Les États membres pourraient répondre par la positive.

### *Section 1. Le juge de la CJUE : la concrétisation possible de l'espace européen de justice*

**Dépasser les velléités souverainistes.** « *La capacité de l'Union européenne à établir un bon équilibre entre sécurité et liberté déterminera l'avenir du droit pénal européen* »<sup>383</sup>. Par ces mots, G. TAUPIAC NOUVEL dresse les défis que l'UE devra relever. Ainsi, par l'intermédiaire de l'office de la CJUE, les tentations trop souverainistes des États doivent être tempérées. Beaucoup d'États membres ont acquis la conviction que leur système judiciaire est supérieur à celui de leur voisin, témoignant du climat de méfiance politique qui peut régner entre eux. Les souverainetés pénales doivent ainsi être amoindries et pour cela la CJUE doit mettre en avant sa préoccupation pour les droits fondamentaux. L'exécution du mandat d'arrêt européen doit être acceptée ou refusée qu'au regard des droits fondamentaux prévus à l'échelle européenne, en l'occurrence par la Charte des droits fondamentaux de l'UE. L'arrêt *Melloni* est déjà un exemple de la primauté du droit de l'UE. L'Espagne devait exécuter un mandat d'arrêt européen aux fins d'exécution, émis d'Italie. L'individu a fait l'objet d'une condamnation en son absence. L'Espagne ne voulait pas exécuter le mandat d'arrêt européen car son droit constitutionnel ne permet pas la condamnation sans avoir comparu. Or, pour fonder son désaccord, la CJUE précise qu'il n'est pas possible de « *faire obstacle à l'application d'actes du droit de l'Union pleinement conformes à la Charte, dès lors qu'ils ne respecteraient pas les droits fondamentaux garantis par la Constitution de cet État* »<sup>384</sup>. Faire primer son droit constitutionnel remet en cause « *l'uniformité du standard de protection des droits fondamentaux* »<sup>385</sup>. La question des droits fondamentaux doit alors s'apprécier par rapport au droit de l'UE, article 6 du TUE et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Cette interprétation quasi orthodoxe de la confiance mutuelle démontrait sa détermination à fournir les éléments essentiels pour une coopération efficace. Mais cette interprétation a été désavouée par quelques États voulant davantage de droits fondamentaux. Comment comprendre cette revendication alors même

---

<sup>382</sup> Propos de la Chancellerie après le transfert de S. Abdeslam en France dans BOUTRY T., 9 mars 2024, *op. cit.*

<sup>383</sup> TAUPIAC NOUVEL G., 2019, *op. cit.*, p.67

<sup>384</sup> CJUE, *Melloni*, 2013, *op. cit.*, §58

<sup>385</sup> *Ibid.*, §64



que l'UE prévoit en son sein le respect des droits fondamentaux, et notamment dans la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen ? Les velléités souverainistes ont sûrement perdu de vue la lettre de l'article 53 de la Charte : « *il reste loisible aux autorités et aux juridictions nationales d'appliquer des standards nationaux de protection des droits fondamentaux, pourvu que cette application ne compromette pas le niveau de protection prévu par la Charte, telle qu'interprétée par la Cour, ni la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union* »<sup>386</sup>. Les États ne peuvent aller au-delà. Et c'est précisément la critique de l'arrêt *Aranyosi*, qui, bien que la CJUE se prémunisse d'un double test strict, elle n'en a pas moins ouvert une brèche dans la supervision mutuelle. L'application de l'arrêt *Aranyosi* pourra à terme emporter la *méfiance mutuelle* et non plus simplement une *vérification* des droits dans l'État d'émission. C'est pourquoi les droits de la Charte doivent être l'unique boussole de la CJUE et des États membres. Les États membres ont consenti aux différentes décisions-cadre ; elles ne peuvent pas prendre de libertés inconsidérées. La logique des décisions-cadres est précisément d'harmoniser les droits pour qu'aucun ne souffre d'un contrôle maléfisant d'un autre État. Si l'état d'un droit fondamental européen pose problème, alors des textes européens doivent agir sur le droit pénal de fond et de forme, compétence acquise par le traité de Lisbonne. C'est cette compétence de rapprochement que les instances européennes doivent développer pour que l'espace de justice demeure, pas simplement au niveau national selon les préceptes nationaux, mais bel et bien au niveau européen. Cela étant, la justice n'est qu'un idéal, et aucun État ne pourrait se vanter de l'avoir atteint. S'il est parti du postulat qu'elle est atteignable au moment où les États membres ont su trouver un équilibre parfait entre la sécurité et la liberté, alors aucun État n'a réussi. Et c'est d'autant plus difficile au niveau européen car les États membres ne sont pas toujours d'accord entre eux. La présomption de respect des droits fondamentaux agissait alors comme garde-fou.

**Validité d'un espace de justice antiterroriste.** Mais est-ce réaliste de concevoir un espace européen de justice en matière terroriste ? Le terrorisme est bien trop ancré dans une réalité politique. Avant d'être incriminé, le terrorisme est surtout un projet politique que les États veulent combattre, de sorte qu'il peut paraître pessimiste de penser à l'impossibilité de garantir une telle justice. Seules doivent demeurer les définitions communes européennes du terrorisme, les mécanismes propres à coopérer judiciairement et enfin les droits fondamentaux reconnus par la Charte des droits fondamentaux et la CEDH, si tant est que ces deux juridictions ne rentrent pas en contradiction. Harmonisation, coopération judiciaire européenne et garanties judiciaires européennes : la CJUE doit donc continuer à se prononcer sur ce triptyque, tout en maintenant les principes de confiance et de reconnaissance mutuelle. Les autorités judiciaires ne doivent pas hésiter à poser des questions préjudicielles quand elles en ont l'occasion, évitant ainsi des déboires judiciaires qui mettent à mal l'espace européen de LSJ. La définition du terrorisme doit continuer à demeurer européenne, en tant qu'*eurocrime*. Par un développement

---

<sup>386</sup> *Ibid.*, §60

intelligible, clair et précis de ses définitions, la logique de communautarisation l'emportera sur celle des États. Le judiciaire aura gagné sur le politique en matière terroriste. Sur la base de l'évolution de la lutte contre le terrorisme en France, il est aisé d'affirmer qu'il est aujourd'hui davantage judiciairisé qu'avant. Cantonné à la Cour de sûreté de l'État, le terrorisme faisait l'objet d'une justice d'exception, bien plus politisée que la cour d'assises spécialement composée d'aujourd'hui. Le législateur a mis en place des mécanismes propres à judiciariser le terrorisme, le démêlant de tout contentieux politique. Au niveau européen, la tâche est plus complexe. Du côté du jugement, l'UE n'entend pas juger ces personnes. Mais du côté de la coopération judiciaire, cela pose éminemment problème car elle exacerbe les tensions entre les pays. Elle a donc des progrès à réaliser sur cette coopération en l'adaptant aux enjeux de l'antiterrorisme. Ainsi, l'idée d'un Parquet européen ayant compétence en matière terroriste pourrait permettre une distanciation nécessaire des États membres face à ce contentieux, au profit des instances européennes et *a fortiori* des États membres.

*Section 2. L'avenir du Parquet européen en matière d'antiterrorisme : est-ce aller trop loin dans l'espace de justice ?*

La CJUE n'a donc pas fini d'élaborer sa jurisprudence ; elle fait aussi partie du mouvement de la construction européenne, toujours imparfaite. Peut-être serait-il judicieux de changer de perspective et de ne pas compter que sur la CJUE pour faire vivre cet espace de justice ? Le Parquet européen est une institution voyant le jour en 2017, qui n'a pas fini de parler de lui. Il est prometteur quant à la protection des intérêts financiers de l'UE (§1). Les résultats sont visibles et changent peu à peu la manière dont les États membres luttent contre le blanchiment de capitaux, la corruption, le détournement de fonds quand il a un lien avec les intérêts financiers de l'UE. La lutte est européenne car les États membres ont pris la mesure du caractère internationalisé, européenisé des dites infractions. Les États se libèrent donc d'un fardeau bien complexe, tout en restant à la disposition du Parquet européen qui donne le *tempo* dans la poursuite et les actes d'enquête à réaliser. Dans la mesure où le terrorisme est aussi une menace européenne, notamment islamiste, ne serait-il pas possible d'entrevoir une compétence du Parquet européen en la matière ? De manière générale, les États se retrouvent à la fois *juges et parties* dans la coopération judiciaire antiterroriste, de sorte qu'il paraît imaginable, pour les besoins de concrétisation de l'espace de justice, que le Parquet européen décide des enquêtes antiterroristes. Tout cela n'est évident qu'hypothétique (§2).

§1. Une compétence cantonnée aux intérêts financiers de l'UE

**Coopération renforcée.** Le Parquet européen est issu d'une réflexion intense remontant à la fin des années 1990 où un groupe d'experts, dirigé par le Professeur Mireille DELMAS MARTY, se penche sur l'europeanisation d'un tel parquet. Il préconisait déjà l'existence d'un ministère public européen et

d'une structure décentralisée de l'échelle des États. Il a fallu attendre une procédure de coopération renforcée pour que certains États membres passent outre les réticences des autres États membres. Ainsi en 2017, est adopté le Règlement UE n° 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 par 22 États membres<sup>387</sup>. Il s'agit du premier règlement européen en matière pénale. Le texte est donc directement applicable dans les États membres qui l'ont adopté. La France l'a adopté dans ses articles 696-108 et suivants du CPP. L'entrée en vigueur est fixée par la Commission européenne le 1er juin 2021. Ce Parquet se veut comme un organe de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique, qui poursuit des infractions et réclame des sanctions pénales. Ce pouvoir est une prérogative évidente de la souveraineté des États, ayant des effets directs sur la coercition des individus. Ainsi, de nombreux pays de l'Europe de l'Est veulent rester souverains par rapport à leur passé sous le joug soviétique (Hongrie, Pologne, mais aussi la Suède, le Danemark).

**Organisation et fonctions larges du Parquet européen.** Sa compétence matérielle est limitée à certaines infractions dont l'article 86 du TFUE en est sa base juridique : il est compétent pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, c'est-à-dire à « *l'ensemble des recettes perçues et des dépenses exposées, ainsi que des avoirs, qui relèvent du budget de l'Union et des budgets des institutions, organes et organismes institués en vertu des traités ou des budgets gérés et contrôlés par eux* »<sup>388</sup>. Toutes les infractions relevant de la directive (UE) 2017/1371 (dite directive PIF) sont concernées, la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union constitue une infraction pénale qui se matérialise par l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, de détournement de fonds ou d'avoirs provenant du budget de l'Union. Sont aussi visées des infractions relevant des marchés publics permettant de réaliser un gain illicite en causant un préjudice aux intérêts financiers de l'Union<sup>389</sup>, ou encore le blanchiment de capitaux, la corruption, le détournement de fonds. Du moment que ces infractions ont un lien avec les intérêts financiers de l'UE, et que pour certaines infractions, elles sont en lien avec le territoire de plus d'un État membre (et un préjudice d'au moins 10 000 000 euros), le Parquet européen est compétent. Ce Parquet, basé au Luxembourg est composé d'un procureur européen par État membre, dont l'un est désigné chef du Parquet européen (aujourd'hui : Laura KOVESI, Procureure roumaine). Les procureurs européens délégués sont indépendants des autorités françaises. Ils ne sont pas soumis aux instructions générales du Garde des Sceaux français. Ils bénéficient donc d'un statut particulier. Ce parquet est indivisible et indépendant et a autorité sur les procureurs européens et procureurs délégués. Quant à ses prérogatives, elles sont bien novatrices au niveau européen. Quand un Parquet national se saisit des faits qui pourraient relever des intérêts financiers de l'UE, il devra saisir le Parquet européen en cas d'enquête de police ou d'instruction. Les

---

<sup>387</sup> MOLINS F., « Le parquet européen : entre présent et avenir », *Les Cahiers de la Justice*, 2022/3 (N° 3), Éditions Dalloz, p.426

<sup>388</sup> Règlement UE no 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017, Article 2

<sup>389</sup> Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, Article 3

deux parquets n'ont pas de compétence concurrente, seul le Parquet européen en a la compétence. Il peut ainsi prendre des mesures d'enquête et des mesures de sa propre initiative, peut ordonner ou demander des mesures d'enquêtes : des gels, des interceptions de communication, des arrestations pour les infractions dont elle a compétence, tout en restant dans le cadre légal et procédural dans lequel il se trouve. Le Parquet européen peut mettre en examen, recevoir les constitutions de partie civile, donner des commissions rogatoires, des expertises et il peut demander au juge des libertés et de la détention le placement en détention provisoire, une perquisition ou une géolocalisation. L'avenir du juge d'instruction compétent pour traiter des infractions ayant un lien avec les intérêts financiers de l'UE se trouve donc fortement en péril. Les procureurs délégués restent opérationnels sur le territoire des États car le procès s'effectue devant les juridictions pénales des États membres et pas devant une juridiction européenne<sup>390</sup>. Les instruments de la coopération judiciaire européenne, dont la DEE, ne sont plus utiles ici car le procureur délégué d'un État où a eu lieu l'infraction en cause pourra demander à son homologue étranger de réaliser un acte nécessaire suivant les formes de la procédure étrangère.

**Conceptualisation novatrice du droit pénal européen.** Ainsi, le droit pénal européen est bien mis en œuvre ici ; le Parquet européen en constitue l'étape ultime. De nombreux commentateurs le voient comme « *un pas de géant dans la construction européenne* »<sup>391</sup>. Il répond à une demande des États quant à la complexité que ces infractions pouvaient engendrer. Ces infractions sont souvent commises par des individus rusés, dans des univers opaques, dont son caractère transfrontalier permettait de *court-circuiter* les autorités de poursuite ne pouvant les franchir au nom de considérations souverainistes<sup>392</sup>. Aussi, les infractions sont tellement graves quant aux atteintes portées aux valeurs fondamentales de l'UE que les autorités nationales se doivent d'utiliser ce nouveau parquet. C'est l'intérêt européen qui est en jeu. L'action du Parquet européen permet alors de protéger l'ordre public européen, à l'image de la Cour pénale internationale qui, 20 ans plus tôt, avait déjà entrepris de déplacer le curseur de la répression au niveau supranational pour le crime contre l'humanité, le génocide, le crime de guerre et d'agression<sup>393</sup>. Sans se charger du jugement des criminels et délinquants, le Parquet européen centralise les procédures, permettant aussi de faire un recoupement entre les informations. L'avenir d'une juridiction pénale de l'UE n'est cependant pas à écarter pour certaines matières intéressant l'UE.

Ce Parquet fait donc l'objet d'enjeux importants<sup>394</sup>, tant il est révélateur d'une possible justice pénale européenne. Il participe à une très bonne conceptualisation du droit pénal européen. Beaucoup arguent

---

<sup>390</sup> MOLINS F., 2022, *op. cit.*, p.428

<sup>391</sup> *Ibid.*, p.427

<sup>392</sup> CHRISTODOULOU H., « spécialisation de la justice ou montée en puissance des procureurs », *Dalloz Actualité*, 7 janvier 2021

<sup>393</sup> *Ibid.*

<sup>394</sup> BRIERE C., « Le Parquet européen face à la criminalité organisée et la crise des valeurs européennes », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2022/2 (N° 55), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, pp.53-61, p.55

que le Parquet européen pourrait à terme se spécialiser dans beaucoup d'autres disciplines pénales, à savoir l'environnement, la criminalité organisée hors des intérêts financiers de l'UE, mais de manière plus large : de l'intérêt européen. Les États accepteront alors de céder davantage de pouvoirs régaliens que s'ils acquièrent la conviction de l'efficacité et l'indépendance d'un tel modèle.

## §2. Un élargissement à la matière terroriste : un pas infranchissable ?

**Volonté d'extension des compétences du PE.** Dans son discours adressé à la Sorbonne, le Président de la République, Emmanuel MACRON, laisse entrevoir une possible spécialisation du Parquet européen à d'autres formes de criminalité. « *Face à l'internationale du terrorisme, l'Europe de la sécurité doit être notre bouclier. Ils s'infiltrèrent partout en Europe, leurs ramifications sont là (...), c'est pourquoi nous devons instituer un Parquet européen contre la criminalité organisée et le terrorisme, au-delà des compétences actuelles qui viennent d'être établies.* »<sup>395</sup>. Ces termes assez évocateurs s'inscrivent dans un mouvement de réflexion sur l'élargissement de la compétence du Parquet. Beaucoup envisagent déjà le Parquet européen comme un organe luttant efficacement contre les atteintes à l'environnement quand elles sont commises dans un cadre transfrontalier<sup>396</sup>. Ou encore d'exercer son office à l'encontre de la cybercriminalité<sup>397</sup>, des violations des sanctions économiques prises par l'UE, dont le Garde des Sceaux français s'est fait le relais d'une telle proposition<sup>398</sup>. Ainsi le point commun entre toutes ces propositions novatrices est de se spécialiser dans un contentieux qui, par essence, ou par destination, se rapporte à une dimension transfrontalière, et relève d'infractions présentes sur la liste des *eurocrimes* établie à l'article 83 du TFUE. Il est ainsi primordial de pouvoir amender cette liste car elle est le véritable *ticket d'entrée* à une plus grande communautarisation, pénale et procédurale.

**Extension en matière terroriste.** En matière terroriste, la commission a envoyé une contribution au Parlement européen et au Conseil européen tendant à élargir le champ de compétence du Parquet européen au terrorisme. Celle-ci est restée pour l'instant lettre morte, bien que les arguments avancés soient tout à fait convaincants. Selon la commission, les procédures internes antiterroristes peuvent être utiles. Mais quand un élément d'extranéité s'y trouve, la procédure peut faire face à de nombreux obstacles. À cause du caractère sensible de ces enquêtes, les États seraient plus réticents à échanger des informations et à ouvrir des enquêtes « *au-delà de ce qui est strictement nécessaire dans le cadre d'une*

---

<sup>395</sup> « Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », site de L'Élysée, publié le 26 septembre 2017

<sup>396</sup> Cf. BAAB F., « Création d'un parquet « vert » européen, pourquoi attendre ? », JCP G, 2022 ; « Résolution sur la responsabilité des entreprises dans les dommages causés à l'environnement, Parlement européen », 20 mai 2021

<sup>397</sup> « Résolution européenne sur la lutte contre la cybercriminalité », Sénat, 25 août 2020

<sup>398</sup> DUPONT-MORETTI E. et BUSCHMANN M., « L'appel des ministres français et allemand de la justice : "Nous souhaitons l'extension de la compétence du parquet européen aux violations des sanctions prises par l'Union européenne" », Le monde, 29 novembre 2022

*affaire nationale* »<sup>399</sup>. Les frontières apparaissent comme un obstacle pour « *combattre les activités des terroristes et des cellules ou réseaux terroristes transfrontières* »<sup>400</sup>, ce qui engendre des pertes humaines et au-delà de ça, entraîne des risques dans l'UE toute entière. Eurojust, les décisions d'enquête européennes et les équipes communes d'enquête n'auraient pas prouvé leur efficacité. Il est alors question d'élargir la compétence du Parquet européen aux infractions terroristes qui touchent plus d'un État membre. Le Parquet européen ordonnerait ainsi des enquêtes, assurerait la mise en lien avec des affaires connexes, le recoupement des informations, comme il le fait pour le contentieux financier. Les États membres seraient pleinement intégrés à ce nouveau modèle grâce aux procureurs européens délégués qui ont une connaissance du système juridique national. On lutterait ainsi ensemble pour combattre ce fléau européen, tout en améliorant drastiquement la qualité des enquêtes, avec des preuves plus solides et plus nombreuses ; et le tout dans un délai utile, sans souffrir de ralentissements propres à la coopération judiciaire européenne. Il a été aussi constaté que sur la base de sa compétence territoriale, un parquet national engageait des poursuites alors même qu'une enquête avait déjà eu lieu par son homologue étranger dans le cadre de sa compétence personnelle passive. Ces conflits de compétence seraient ainsi résolus avec l'instauration de ce Parquet unique. Tous ces arguments se valent en soi, et sont souvent identiques à ceux des autres tribunes souhaitant intégrer d'autres infractions dans la compétence du Parquet européen. Ce Parquet européen permettrait également aux instances nationales de prendre du recul sur le contentieux terroriste, dont la marge d'appréciation laissée aux États est trop large. L'harmonisation des droits internes ne serait plus efficace et l'instauration du Parquet européen mènerait à la mise en place d'une véritable politique pénale antiterroriste européenne. Que penser alors de ces arguments ?

**Rejet des mécanismes européens de coopération.** En se plaçant du côté de l'inefficacité des mécanismes classiques de coopération judiciaire, le bilan est plus nuancé. En matière de terrorisme, les décisions d'enquête européennes sont vite exécutées de sorte que le délai n'est pas étendu dans le temps de manière déraisonnable. Le choc de l'attaque fait que les États membres seront plus enclins à coopérer, il en va aussi de leurs intérêts, *a fortiori* s'ils sont frontaliers. Et même si la DEE n'avait pas prouvé sa pleine efficacité, les équipes communes peuvent à elles seules amoindrir tous les défauts de la DEE. Après les attaques du 13 novembre 2015, un formidable élan a permis une enquête puis une instruction approfondie. Le procès s'est tenu sur la base de preuves solides. Les États membres perçoivent ainsi l'utilité d'un tel mécanisme, qui va encore plus loin qu'une simple coopération interétatique. Les fervents d'un *Parquet européen antiterroriste* militent pour une coopération plus *harmonieuse*<sup>401</sup>. Ainsi

---

<sup>399</sup> « Une Europe qui protège : une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières. Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants qui aura lieu à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018 », Communication de la commission au Parlement européen et au Conseil européen, p.5

<sup>400</sup> Commission européenne, 2018, *op. cit.*, p.5

<sup>401</sup> *Ibid.*, p.7

ils semblent rejeter les autres mécanismes qui n'ont pas permis une harmonie parfaite. Mais, ce n'est pas pour autant qu'il faudrait faire table rase pour la matière terroriste et partir sur un tout nouveau modèle. Les mécanismes classiques tendent à être améliorés. La CJUE et les instances européennes doivent pouvoir rester fidèles à leurs principes fondateurs pour rendre les mécanismes intelligibles et surtout emportant la conviction des États membres. Instituer un parquet européen antiterroriste est ainsi une manière de déplacer un problème. Doit être trouvée la cause des critiques des mécanismes classiques : des volontés souverainistes des États en matière terroriste et le risque qu'un État ne s'immisce trop dans les affaires internes, voire politiques d'un autre État membre. Les instances européennes doivent aussi faire preuve de pédagogie pour démontrer que le terrorisme est une menace européenne.

**Pertinence au regard du contentieux.** On peut aussi se questionner sur le nombre d'affaires de terrorisme présentant un élément d'extranéité susceptible d'emporter la compétence du Parquet européen. S'agissant du terrorisme islamique, le terrain européen y est fertile de sorte qu'on trouverait peu de mal à établir un parquet européen. Beaucoup de revenants de la zone irako-syrienne sont passés par la France, par la Belgique, les Pays-Bas, la Grèce. Le Parquet serait ainsi saisi des attaques dites *projetées*. Mais, pour ce qui relève de personnes plutôt *inspirées* par des discours sur Internet, ces radicalisés ne sont jamais partis faire le djihad. On trouverait moins d'éléments d'extranéité mais ce parquet peut tout de même servir à remonter des filières. On perçoit quand même l'efficacité de ce futur modèle. Cependant, pour ce qui relève d'autres types de terrorisme, où le PNAT en est saisi, son caractère transfrontalier est plus limité. Les terrorismes corse ou basque touchent à l'indépendance donc à l'intégrité de l'État. Le terrorisme basque lie nécessairement la France à l'Espagne, mais faut-il réellement d'un parquet européen pour cela ? Comme le précisait François MOLINS, « *Compte tenu de la nature particulière des infractions terroristes qui visent d'abord à déstabiliser les États, il est à craindre que cette extension de compétence ne suscite pas l'adhésion suffisante des États membres* »<sup>402</sup>. Quel serait alors le rôle du PNAT, des juges d'instruction antiterroristes, des politiques pénales en matière antiterroristes ? Le Garde des Sceaux *n'aurait la main* sur ce contentieux qu'à la phase de jugement, d'où le possible désaccord des États.

**Ambiguïtés même d'une justice antiterroriste.** D'un autre côté, l'autre position se défend aussi. Le dernier mot, la peine reviendrait quand même à l'État lui-même. Quoi de plus fort que d'infliger une peine judiciaire à un criminel terroriste ? L'enquête et l'instruction ne doivent pas forcément être faites par l'autorité judiciaire nationale pour permettre aux États de rendre justice. De sorte que même si l'enquête est réalisée par un organe supranational, cela n'influe pas sur la peine infligée ni sur la satisfaction d'avoir rendu justice.

---

<sup>402</sup> MOLINS F., 2022, *op. cit.*, p.431

Alors, ce parquet européen antiterroriste va-t-il trop loin dans la concrétisation de l'espace de justice ? Tout dépend de ce qu'il faut entendre par *rendre justice* en matière terroriste ; est-ce infliger une peine, ou en plus mener en amont des enquêtes pour déceler les réseaux terroristes ? Le PNAT français, et plus encore le principe de la territorialité de la loi pénale, conçoivent que la justice est rendue à partir du moment où a eu lieu une enquête dirigée par les juridictions meurtries par l'attaque, à laquelle la peine viendrait y mettre le point d'orgue. L'esprit d'un parquet européen enquêteur peut en effet se comprendre mais ce serait sans doute aller trop loin dans l'espace de justice. D'autres moyens permettent d'obtenir l'efficacité, la rapidité, tout en garantissant une sécurité pour les Européens et des droits fondamentaux pour les terroristes.

Aussi, la question se pose de la même manière pour la criminalité organisée. De nombreuses propositions prêchent une compétence du Parquet européen en la matière, tant les réseaux criminels se développent en Europe. La cybercriminalité pourrait être de la compétence du Parquet européen. Les cybercriminels ont un impact plutôt faible dans un État précis, mais un impact fort dans l'Union européenne à base de milliards d'euros de recettes ; de sorte qu'il pourrait être envisageable de spécialiser le Parquet européen pour un tel contentieux<sup>403</sup>. Ce n'est qu'en développant le parquet européen que son utilité pourra être perceptible par les États et ainsi étendre sa compétence à des contentieux atteignant davantage l'idée de souveraineté. Le parquet européen doit donc faire ses preuves.

---

<sup>403</sup> Propos de VAN LEEUW F., Procureur fédéral du parquet fédéral de Belgique, in GARAPON A., « Le crime organisé en Europe : une menace de l'État de droit ? », *Esprit de justice*, France culture, 24 avril 2024



## Conclusion de la deuxième partie

Les instances européennes sont proactives pour définir les incriminations terroristes. Elles permettent à tout le moins de rapprocher les législations en la matière. Transposer ces décisions-cadres et directives va être le moyen pour les États de s'affranchir de certains principes irriguant le procès pénal. La coopération judiciaire mettra en exergue ce phénomène car sa dépolitisation aura pour effet de rendre les mécanismes européens surefficaces. Le terrorisme n'est plus une infraction politique ; le motif de discrimination ne sera donc pas avancé par la défense. L'exigence de double incrimination n'existe plus pour les infractions de terrorisme ; le motif d'absence de double incrimination ne pourra pas non plus être avancé devant la chambre de l'instruction ; d'où des déboires judiciaires ne renforçant pas favorablement l'idée que les citoyens se font de la coopération européenne. Pour faire valoir les droits des terroristes, un espoir existe : celui de la nouvelle jurisprudence de la CJUE. Mais souffrant de grandes critiques, cet arrêt ne permet pas pour l'instant de traiter des violations dans les libertés fondamentales du terroriste remis.

Ainsi, seule la matérialisation de l'espace de justice permettrait un plus grand équilibre en matière terroriste. Mais celui-ci n'est pas aisé à mettre en place tant il est soumis à de nombreux intérêts divergents. Une constante lutte entre sécurité et liberté permettrait à terme de le concrétiser. En favorisant un côté plutôt qu'un autre, la coopération judiciaire en est affaiblie. Et les exemples démontrent alors qu'en matière terroriste, un consensus entre les États membres n'est pas trouvé. La politique prend trop de place dans ce contentieux. C'est pourquoi le rôle du magistrat, et plus particulièrement du juge judiciaire permet d'appliquer et d'approfondir le principe cardinal de la confiance mutuelle, tout en se bornant aux textes européens. Le Parquet n'est pas exempt de toutes ces critiques ; dont la CJUE l'a validé, au détriment de la protection pleinement effective des droits fondamentaux. La CJUE doit donc être claire sur ces positions sans quoi toute perspective n'aggraverait un tel déséquilibre. C'est elle qui doit fournir des définitions claires, des jurisprudences ambitieuses et équilibrées et assurer l'effectivité de la coopération tout en appliquant strictement la Charte.

Les perspectives du Parquet européen sont heureuses et permettent une plus solide coopération, ignorant presque les outils déjà mis en place. En matière terroriste, ce parquet pourrait bien remplacer les mécanismes classiques de coopération judiciaire, non sans réticence des États membres. Pour aborder un tel projet aux antipodes de la coopération internationale, les instances européennes et la CJUE doivent pouvoir gagner la confiance des États membres. Ce projet n'en est pas moins novateur, permettant aussi aux États membres de prendre du recul sur leur dépendance face à ce contentieux terroriste, perçu comme relevant de la souveraineté de l'État. Certains domaines, où le terrorisme est appelé à être exercé comme un phénomène global, doivent faire l'objet d'une coopération renforcée, sur des bases équilibrées. Le fin mot du terrorisme doit cependant rester aux États car c'est l'idée même de justice qui est en jeu.

## CONCLUSION FINALE

En admettant que cette situation soit à la frontière du droit et de la politique internationale, la chancellerie admet ainsi la spécificité du terrorisme. Il apparaît alors que ce contentieux est apprécié par l'autorité judiciaire, mais en même temps que son office connaît des limites. Et c'est tout à fait révélateur de la situation actuelle de cette coopération judiciaire antiterroriste. Son objet même est de remettre des individus ou des preuves dans une matière où les contours ne sont guère clairs. Selon Mireille DELMAS-MARTY qui le rappelait clairement : le terrorisme est un « *concept plus politique que juridique* »<sup>404</sup>. Il est donc indiscutable que la pratique même de la coopération exacerbe l'ambiguïté du terrorisme. Ce dernier détient un lien indéfectible avec la politique car il impose par la terreur, une volonté de détruire le cadre gouvernemental, législatif, judiciaire, et parfois religieux et culturel de nos démocraties. En France, le terrorisme est bien judiciarisé, mais dès qu'elle coopère, les rapports de la justice avec le politique sont manifestes. Ainsi, la coopération judiciaire européenne doit être repensée. Le droit pénal européen est en développement croissant en ce sens qu'il a pour vocation d'assurer l'espace de liberté, de sécurité et de justice à tous les citoyens européens. La CJUE apporte sa pierre à l'édifice mais peut paraître hésitante dans des contentieux plus en lien avec la souveraineté étatique.

Il serait possible en soi de revenir à une coopération traditionnelle basée sur l'extradition en matière terroriste. Mais ce serait évident un fort recul de la construction européenne, des valeurs partagées. Cela signifierait *a fortiori* une déconstruction européenne à savoir l'unité que les terroristes veulent détruire. Ils auraient réussi à diviser ce moyen inouï donné aux États pour se faire confiance. La coopération antiterroriste serait ainsi soumise aux aléas politiques ; et dans ce cas-là la coopération judiciaire européenne antiterroriste n'a pas lieu d'exister puisqu'elle lui est contradictoire et néfaste.

Pour éviter une telle déroute, tous les acteurs européens et nationaux doivent donner les moyens à cette coopération antiterroriste de davantage se judiciariser. Le juge national devra s'affirmer tout en veillant à garder un équilibre entre la sécurité et la liberté. Mais, le rôle des institutions européennes et particulièrement celui de la CJUE est attendu ; elle seule peut insuffler la marche à suivre aux États. Par ses décisions, la CJUE donnera les clés aux États pour judiciariser encore davantage cette coopération antiterroriste pour que ne subsiste plus le caractère politique tant déprécié et qui fausse véritablement la possible efficacité d'un tel système. Certes le mandat d'arrêt européen a montré son efficacité notamment dans sa rapidité d'exécution via des obstacles réduits. Mais, H. KELSEN a toujours rappelé qu'une « *norme n'est pas valide parce qu'elle est efficace ; elle est valide si l'ordre auquel elle appartient est globalement efficace* »<sup>405</sup>. Le principe de la surefficacité du mandat d'arrêt européen porte en lui ce problème, y compris pour d'autres infractions contenues dans la liste des 32 incriminations. Il faut

---

<sup>404</sup> DELMAS-MARTY M., op. cit., 2010

<sup>405</sup> KELSEN H., *Théorie générale du droit et de l'État*, LGDJ, la pensée juridique, 1997, 517 pages

assurer l'efficacité du mécanisme, et en même temps garantir les droits fondamentaux, sans pour autant légitimer une méfiance entre les États. Le principe de présomption d'équivalence était utile mais certains États l'ont désavoué dans les années 2010. L'issue du problème semble être le non-respect par certains États de droit contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Comment assurer ce respect sans tomber dans la supervision mutuelle ? Les États doivent aussi prendre conscience que leur entrée dans l'UE n'est pas dans le seul intérêt économique. Le problème semble être plus large que le simple respect des garanties judiciaires. Il s'inscrit dans un mouvement de repli des États, qui déconsidèrent l'UE. Les mouvements extrémistes au pouvoir ne doivent pas influencer sur l'autorité judiciaire étatique, qui doit rester indépendante. C'est pourquoi développer une notion autonome d'autorité judiciaire est particulièrement pertinent. Celle-ci doit aussi se donner les moyens d'être indépendante et impartiale pour que l'espace de justice se concrétise via un équilibre entre la sécurité et la liberté.

De la même manière, les définitions de terrorisme insufflées par l'UE doivent être plus intelligibles et dépasser l'idée d'un simple acte préparatoire comme acte de terrorisme. Mais les impératifs de sécurité sont particulièrement prégnants, et les États s'accordent volontiers à garder de telles qualifications. Là encore, un changement doit s'opérer pour que l'espace de LSJ soit effectif. Et c'est aussi tout l'enjeu d'un Parquet européen compétent quand l'acte relève du terrorisme qui détient une forte composante transnationale. La remise des personnes et des preuves serait grandement facilitée. En effet, les conditions d'exécution de la remise seraient les mêmes pour tous car seul le Parquet européen serait compétent pour autoriser la remise de ladite personne. La définition du terrorisme serait absolument unanime également pour les mêmes raisons. Le regard porté sur les droits fondamentaux viendrait d'une entité supranationale et ne déboucherait plus d'un rapport d'État à État, où des tensions peuvent se créer. Sans doute les États seraient plus à même de garantir davantage les droits fondamentaux pour le bien d'une procédure qui s'opère dans d'excellentes conditions. L'enjeu doit être de convaincre les États de leur perte justifiée de souveraineté antiterroriste. Ceux-ci la garderont pour juger les personnes en cour d'assises spécialement composée, leur permettant de prendre davantage de recul sur une affaire *instruite* depuis le Luxembourg, à charge et à décharge. L'autorité judiciaire nationale reste aussi soumise à l'émotion, le choc, et d'une manière générale soumise à son nationalisme. Elle est porteuse d'une souveraineté pénale. Elle veut rendre une décision au nom du peuple français pour vaincre le terrorisme. Le parquet européen ne souffrirait pas de cet aspect. Il enquêterait pour les besoins d'un État sans en attendre en retour un procès, qui resterait de la souveraineté de l'État. Il se déchargerait du dossier une fois clos. Cependant, Emmanuel Macron, lors de son discours à la Sorbonne du 25 avril 2024, n'a plus fait mention de la possibilité d'un parquet européen antiterroriste. Est-ce à dire que les États ne sont pas convaincus de son utilité ? Que la crise terroriste est passée ou amoindrie de telle sorte que ce parquet ne se trouverait pas nécessaire ? Si un parquet européen antiterroriste n'est pas envisageable pour les États, le rôle d'Eurojust pourrait cependant être plus marqué. L'institution européenne pourrait à terme contraindre les États, non plus seulement dans l'obligation d'informations

sur les dossiers en cours, mais aussi dans la remise de personnes et de preuves. Elle agirait comme véritable intermédiaire, et limiterait les États dans leur marge d'appréciation à accepter ou refuser la remise. Eurojust serait à même de demander aux États de livrer une telle personne ou bien de demander aux États de se conformer aux exigences de la Charte des droits fondamentaux pour recevoir un individu. L'ordre viendrait d'un organe supranational, de sorte qu'il serait plus acceptable par les États, qui s'y conformeraient. Ce serait également une manière de judiciariser davantage la coopération antiterroriste, en balayant la possible supervision mutuelle entre les États, garantissant tout de même les libertés selon un dénominateur commun : la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Lui octroyer cette nouvelle compétence paraît être équilibré, bien que des réticences étatiques peuvent se former ; elles seraient d'un niveau moindre que celles à l'égard d'une compétence antiterroriste du Parquet européen.

Toujours est-il que de multiples pistes restent à explorer, tant cette coopération judiciaire antiterroriste reste inhérente aux questions sécuritaires, politiques, européennes, philosophiques et aux impératifs de justice. La globalisation du terrorisme est telle que notre société européenne doit engager une réflexion commune sur ce qu'est le terrorisme, sa manière de l'appréhender dont la *surefficacité* du modèle de coopération judiciaire doit toujours interroger. La lutte antiterroriste doit se concevoir de manière équilibrée en observant davantage des considérations pénales que politiques. L'approche positiviste du terrorisme comme infraction pénale doit primer devant toute autre considération ; et la coopération judiciaire ne demande qu'à retenir cette approche positiviste. De sorte que plus le processus de coopération judiciaire sera exemplaire, et concrétisera véritablement l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, plus la décision rendue par la cour d'assises sera acceptée par toutes les parties. Justice sera ainsi rendue.

## ANNEXES

### Annexe n°1 : Entretien avec Maître Martin VETTES, avocat de Salah ABDESLAM

Comment comprenez-vous le transfert de Salah ABDESLAM en France ?

**Avis général sur le transfert en France de Salah ABDESLAM.** Je le comprends comme une volonté avant tout politique de la part de la France de vouloir rapatrier comme un trophée Salah ABDESLAM. Symboliquement c'était important d'avoir Salah ABDESLAM en France. C'était important à plusieurs titres. C'était important pour les victimes et les associations de victimes qui ont voulu et ont œuvré auprès du ministre de la Justice pour qu'il fasse son nécessaire à cette fin. C'est évidemment une forme de lobby victimaire qui s'est joué dans cette histoire et je la comprends comme une volonté politique. Aussi, je le vois comme une volonté de s'assurer que Salah ABDESLAM va mourir en prison parce que l'enjeu est la perpétuité incompressible qui n'existe pas en Belgique. Salah ABDESLAM aurait été soumis au régime belge en termes d'exécution des peines. Cela ne veut pas dire qu'il serait sorti de prison mais ça veut dire que comme la perpétuité incompressible n'existe pas, il aurait pu demander un aménagement de peine dans des conditions plus souples qu'en France. Les tribunaux français et belges ont tout simplement été court-circuités. On avait plusieurs procédures en cours en Belgique et en France et tout ça a volé en éclat par une décision qui est une décision politique.

**Une décision politique.** C'est un choix politique car la Chancellerie admet qu'on est à la frontière du droit et de la politique internationale. Dans le Parisien, il est dit que « *le ministre avait tenu à rassurer des associations de victimes et s'était personnellement engagé auprès d'elle* ». C'est délirant. Il faut bien mesurer que sur le plan institutionnel, ça ne choque personne, on n'en parle pas. On a donc un Garde des Sceaux qui s'est personnellement impliqué dans un dossier au mépris de la séparation des pouvoirs et de l'article 30 du Code de procédure pénale ; il a interdiction de donner des instructions individuelles au parquet.

**Chronologie de la procédure.** Ça s'appuie sur un accord qui a été conclu entre la France et la Belgique. Après une cavale en Belgique, il paraît en Belgique et la France délivre en mandat d'arrêt européen à son encontre. Il est arrêté le 18 mars 2016 en Belgique en vertu de ce mandat européen. Il est remis à la France pour être jugé. À ce moment-là, il n'est pas question d'accord entre. Arrive le procès du 13 novembre qui se termine et à l'issue du procès la Belgique demande à la France de bien vouloir lui remettre temporairement Salah ABDESLAM. Là-dessus une procédure s'engage à l'issue du procès et une audience a lieu devant la chambre d'instruction. On demande à ABDESLAM s'il accepte sa remise temporaire. On est au stade d'une remise temporaire et pas dans le cadre du mandat

d'arrêt européen, afin qu'il soit jugé pour les attentats du métro et l'aéroport en Belgique, procès qui s'est terminé en septembre 2023.

Cette remise temporaire est circonscrite dans le temps : de juillet 2022 à juillet 2023. Le procès belge doit s'ouvrir en septembre 2022, il doit se terminer à l'époque en juin 2023.

**Sur l'accord en lui-même.** Juste après le consentement d'ABDESLAM, se conclut un accord entre la France et la Belgique dont nous n'en avons pas eu connaissance. Cet accord conclu entre la France et la Belgique a été fait sous le manteau entre le parquet belge et le parquet français. Nous n'en avons pas connaissance à ce moment-là et on aurait aimé en avoir connaissance avant qu'ABDESLAM accepte sa remise parce que cela aurait pu changer son consentement à cette remise. Il y a une clause qui prévoit qu'à l'issue du procès belge, ABDESLAM est remis aux autorités françaises et cet accord a une valeur normative supérieure à toute décision nationale. La Belgique s'engage à respecter cela et donc à remettre ABDESLAM en dépit d'une décision judiciaire ou administrative contraire. Cet accord est fait en vertu de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et à la procédure de remise entre les États membres. L'alinéa 2 de l'article 24 de cette décision-cadre est primordial et celle qui nous intéresse : *« au lieu de différer la remise l'autorité d'exécution peut remettre temporairement à l'État membre d'émission la personne recherchée dans des conditions à déterminer d'un commun accord entre les autorités judiciaires d'exécution et d'émission. L'accord est fait par écrit et toutes les autorités de l'État membre d'émission sont tenues dans respecter les conditions. »*.

**Présentation des arguments contre l'accord.** Nous avocats, n'avons pas la même lecture de cette l'article. Cet article s'applique pour le cas du mandat d'arrêt européen. Or, la Belgique n'a pas fait un mandat d'arrêt européen sur ABDESLAM, la Belgique a fait une demande de remise temporaire. Nous nous posons des questions sur la validité de l'accord. Mais, à cause de la remise précipitée, nous n'avons pas eu l'occasion d'en discuter.

On avait une autre audience devant la chambre de l'instruction qui a été déclarée sans objet parce que Salah ABDESLAM a été remis. Nous aurions aimé en discuter parce qu'on n'a pas la même lecture et on n'est pas sûr du tout que certes un accord peut être conclu et peut déterminer les conditions de remise etc. mais est-ce qu'on peut considérer qu'un simple accord entre États peut avoir une valeur normative supérieure à une décision de justice ? La CJUE n'a pas tranché là-dessus. Et aujourd'hui c'est trop tard. S'est posée la question de la question préjudicielle mais le problème c'est qu'on a été pris de cours ; on ne nous a jamais notifié l'accord. On ne peut plus se baser sur le fait que la notification a eu lieu après le consentement.

On va continuer à faire des recours, notamment devant la Cour EDH. On aura peut-être une condamnation de la Belgique et la condamnation de la France mais c'est une maigre consolation. Il sera impossible de renvoyer Salah ABDESLAM en Belgique. On pourra obtenir des dommages et intérêts

mais ça ne va pas changer concrètement les choses. On aurait pu en discuter devant la chambre de l'instruction.

**Suite de la chronologie.** On aurait pu également en débattre devant le tribunal civil de Bruxelles. Après la remise temporaire, il est jugé en Belgique. Le procès a pris du retard. Donc nous sommes convoqués par la chambre d'instruction de Paris en janvier 2023 pour statuer sur la demande de prolongation temporaire. Le Parquet général doit faire une audience. C'est à ce moment qu'on découvre qu'il y a un accord. À lieu une deuxième audience en octobre 2023 en France. En parallèle nous attaquons l'État belge en référé et au fond pour qu'il statue au regard des articles 3 et 8 de la CEDH. On gagne en référé en appel. Une nouvelle audience devant la Chambre de l'instruction vient renouveler la remise temporaire. Le Parquet général prend acte de la décision belge et demande la prolongation en fixant non pas une date, mais par l'intervention d'une décision au fond sur cette histoire de procédure civile. La chambre de l'instruction ne suit pas le Parquet général et prolonge jusqu'au 26 mars 2024. On fixe une audience le 13 mars 2024 et dans cet intervalle on fait une demande d'instruction complémentaire au parquet belge, demandant de nous dire ce qu'il en est de cet accord.

En parallèle, la France intervient volontairement sur la décision de référé en faisant une tierce opposition. La France n'est donc pas d'accord. Il faut une audience pour en discuter, fixée le 12 février 2024. On arrive au 7 février : ABDESLAM part en France.

**Le poids des victimes.** L'État a craint de s'enliser dans des procédures, les associations de victimes ont pesé de tout leur poids, où le Garde des Sceaux a appelé chaque président d'associations sur son téléphone portable. Certaines victimes ne sont pas à l'aise avec cette décision, mais ne le disent pas trop fort, elles sont sûrement dans le suivisme. Les associations de victimes y sont pour beaucoup. Le président de l'association 13Onze15 Fraternité et vérité avait porté cette demande "auprès du ministre de la Justice, ainsi que de la présidente de l'Assemblée nationale" lors de la marche du 13 novembre contre l'antisémitisme à Paris. Éric DUPOND-MORETTI "n'avait pas été insensible à cette demande". Pour Philippe DUPERRON, le retour de Salah ABDESLAM "s'inscrit parfaitement dans des règles de droit". "Il est important pour nous tous que la peine soit exécutée dans les conditions où la justice l'impose." Le ministre de la Justice "a eu la délicatesse de m'appeler personnellement pour me confirmer que Salah ABDESLAM rentrait en France pour exécuter et purger sa peine", ajoute Philippe DUPERRON. L'État intervient et pas les victimes. Elles n'ont pas leur mot à dire.

La Chancellerie nous précise que le droit nous donnait raison. Mais une audience est nécessaire. Le parquet général dit qu'il aurait pu être libéré : c'est délirant. ABDESLAM avait été condamné à 20 ans en 2018 donc il ne serait pas sorti. Et la Belgique est parfaitement compétente pour exécuter la peine incompressible qui a été prononcée en France. Chacun des parquets (belge et français) ne dit pas la même chose. L'une dit que la cour d'appel de Bruxelles avait commis une erreur de droit.

**Raison d'État ?** La raison d'État l'a emporté sur l'État de droit. Dans les affaires de terrorisme, le slogan asséné en permanence est qu'on doit apporter une réponse conforme à l'État de droit face à la barbarie. Or ici, les masques sont tombés. C'est de l'habillage, avec derrière une volonté politique, poussée par les victimes dont le Garde des Sceaux s'est fait le relais au mépris du Code de procédure pénale et de l'interdiction d'instructions individuelles dans les dossiers.

Cette affaire montre qu'ABDESLAM est le point limite en France, ennemi public numéro 1, et permet de percevoir jusqu'où on est prêt à appliquer nos règles. Il existe un double discours où on dit qu'on applique l'État de droit.

**Arrêt d'appel de la Belgique.** C'est une décision courageuse. Elle aurait pu prononcer une astreinte plus coercitive mais même si c'était 3 millions la France l'aurait fait. C'est un terrain qui dépasse les enjeux financiers, la France se fiche d'être condamnée par la Cour EDH. La symbolique d'avoir ABDESLAM en France écrase tout sur son passage. Ça coûte beaucoup d'avoir ABDESLAM. Quand il était à Fleury Mérogis, c'était 400 000 euros par an. L'État s'en fiche car c'est symbolique.

**Réaction judiciaire.** Cette décision a provoqué le courroux du bâtonnier de l'ordre francophone du barreau de Bruxelles, du Barreau de Paris et de l'association syndicale des magistrats (ASM). Le parquet fédéral belge s'est justifié en expliquant que le délai accordé pour détenir Salah ABDESLAM ne pouvait plus être prolongé et que, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, cet arrêt civil ne pouvait pas être considéré comme une circonstance exceptionnelle de nature à empêcher son retour. « *Cet arrêt comportait des inexactitudes en droit et remettait en cause un principe fondamental de l'Union européenne, celui de la reconnaissance mutuelle en matière pénale* », insiste une source judiciaire proche du Parquet.

**Pertinence même de l'article 24 alinéa 2.** Il y a sans doute une question préjudicielle à poser sur ce problème d'interprétation. Est-ce qu'un accord peut avoir une valeur normative aux décisions judiciaires. La primauté doit revenir à des juges judiciaires, qui doivent regarder le droit existant, la valeur de l'accord.

Le Garde des Sceaux aurait dû veiller à ce qu'on respecte les règles, ici on ouvre une brèche sur un dossier de l'extrême, qui peut faire jurisprudence. Aujourd'hui on parle beaucoup des narcotrafiquants, il est probable que ces individus soient soumis à un régime similaire que celui des terroristes. Beaucoup disent que les règles pénales et de procédure ne sont pas adaptées pour ces personnes.

D'autant plus que savoir où Salah ABDESLAM va purger sa peine n'a rien à voir avec la lutte contre le terrorisme. L'idée qu'il puisse demander un jour plus rapidement en Belgique est inconcevable.



Pour ABDESLAM, cela change beaucoup de choses, il avait des parloirs tous les jours avec des membres de sa famille. Aujourd'hui ce n'est pas possible, sa famille reste en Belgique. On l'a mis en région parisienne. Sur ses conditions de détention, s'il était resté en Belgique, il n'aurait pas été placé en isolement complet comme en France.

**Annexe n°2 : Statistiques relatifs aux mandats d'arrêt européens émis pour terrorisme, « Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2018 », Commission européenne, 2 juillet 2020**

Traduction : « Si possible, veuillez indiquer combien de MAE ont été émis cette année pour les catégories d'infractions suivantes ? » Terrorisme – infractions liées aux drogues – infractions sexuelles – armes à feu/explosifs – vol et crimes – fraudes et corruption.

Lecture : en 2018, 215 mandats d'arrêt européens ont été émis par les autorités françaises pour terrorisme, et 236 mandats d'arrêt européens pour des infractions liées aux drogues.

3. Where possible, please advise how many EAWs issued this year were for the following categories of offence?

3.1. Terrorism

BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
x	x	7	1	x	0	6	24	215	0	0	46	0	0	0	1	0	0	x	x	0	x	x	0	0	0	0	0

3.2. Drug offences

BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
x	x	57	16	x	16	66	196	236	18	31	324	4	45	34	5	36	0	x	x	421	x	x	6	16	42	19	22

3.3. Sexual offences

BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
x	x	9	3	x	2	18	47	72	18	6	161	0	4	3	3	10	1	x	x	48	x	x	2	5	17	7	36

3.4. Firearms/explosives

BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
x	x	0	1	x	1	21	6	13	1	2	15	4	2	12	x	6	0	x	x	30	x	x	0	0	0	7	6

3.5. Theft offences and criminal damage

BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
x	x	160	38	x	32	124	71	278	3	80	441	11	62	62	104	147	1	x	x	907	x	x	38	69	26	22	114

3.6. Fraud and corruption offences

BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
x	x	113	3	x	9	45	96	100	0	87	80	10	12	50	9	363	0	x	x	598	x	x	30	44	27	24	39

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages :

- ALTAMIMI M., *La condition de la double incrimination en droit pénal international*, thèse de doctorat soutenue le 8 janvier 2018, 570 pages
- ALIX J., *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des incriminations terroristes*, Nouvelle Bibliothèque de thèses, thèse soutenue le 9 décembre 2008, 684 pages
- ALIX J. et CAHN O., *Hypothèse de la guerre contre le terrorisme*, Dalloz, Octobre 2017, 300 pages
- ALIX J. et CAHN O., *Terrorisme et infraction politique*, Mare & martin, 2021, 320 pages
- AUBY J-B., *La globalisation, le droit et l'État*, Paris, LGDJ, « Systèmes », 3e édition, 2020, 264 pages
- ARON R., *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Levy, 1962, 797 pages
- BAUER A. et SOULLEZ C., *Terrorismes*, Dalloz, 2023, 256 pages
- BECCARIA C., *Des délits et des peines*, Éditions du Boucher, 2002, 146 pages
- BLANC F. et BOURDON P., *L'État et le terrorisme*, Éditions de la Sorbonne, De Republica, 2018, 298 pages
- CARON P. et BASSIROU S., *Le droit à l'épreuve des nouvelles formes de terrorisme*, Artois Presses Université, 2017, Janvier 2023, 184 pages
- DEBEAUSSE L., *La lutte contre le terrorisme : les réponses du droit*, mémoire de fin d'études, sous la direction de MAYAUD Y., 2014, 176 pages
- DELMAS-MARTY M., *Libertés et sûreté dans un monde dangereux*, La Couleur des idées, Seuil, 2010, 276 pages
- FAUCHON C., *L'expérience franco-espagnole en matière d'équipe communes d'enquête*, mémoire de fin d'études, sous la direction de LELIEUR J., 2018, 80 pages
- FLORE D., *Droit pénal européen : les enjeux d'une justice pénale européenne*, Bruxelles : Bruylant, 3ème édition, 2022, 1192 pages
- GARAPON A., *Bien juger Essai sur le rituel judiciaire*, Odile Jacob, Année : 2001, 352 pages
- GARAPON A. et ROSENFELD M., *Démocraties sous stress. Les défis du terrorisme global*, Presses Universitaires de France, 2016, 232 pages
- HERRAN T., *Essai d'une théorie générale de l'entraide policière internationale*, sous la direction de MALABAT V., thèse soutenue le 16 novembre 2012, 717 pages
- KELSEN H., *Théorie générale du droit et de l'État*, LGDJ, la pensée juridique, 1997, 517 pages
- MICHERON H., *Jihadisme européen. Quels enjeux pour l'avenir ?*, Gallimard, Tracts (N°35), 2022, 64 pages
- PERRIER J.B., *Europe et justice pénale*, Dalloz, Janvier 2023, 350 pages
- REBUT D., *Droit pénal international*, Dalloz, 2022, 888 pages

- SAINT BONNET F., *À l'épreuve du terrorisme : les pouvoirs de l'État*, Gallimard, 2017, 176 pages
- SAULNIER CASSIA E., *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, LGDJ, Hors collection, 2014, 550 pages
- TRUCHE P., *Juger être jugé. Le magistrat face aux autres et à lui-même*, Fayard, 2001, 192 pages

#### **Articles et contributions :**

- BAAB F., « Création d'un parquet « vert » européen, pourquoi attendre ? », JCP G, 2022
- BALIKCI A., « le droit pénal « antiterroriste » le vecteur de limitation des libertés et de pénalisation des mouvements sociaux », in CARON P. et BASSIROU S., *Le droit à l'épreuve des nouvelles formes de terrorisme*, Artois Presses Université, 2017, Janvier 2023, 184 pages
- BENILLOUCHE M., « La lutte antiterroriste dans l'espace pénal européen », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages
- BERNARD E., « Circonstances exceptionnelles et confiance mutuelle entre États membres de l'Union européenne », in CARAPANO E., *L'exception en droit de l'Union européenne*, PUR, 2019, 244 pages
- BERTHELET P., « Mettre un terme à la concurrence entre les communautés policière et de renseignement, le projet d'un centre de fusion européen », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages
- BESNIER C. et WEILL S., « Les filières djihadistes en procès. Approche ethnographique des audiences criminelles et correctionnelles (2017-2019) », Rapport 17.29, décembre 2019
- BONELLI L. et RAGAZZI F., « La lutte contre la « radicalisation ». Genèse et expansion d'un nouveau lieu commun administratif en France et dans l'Union européenne », *Archives de politique criminelle*, 2019/1 (n° 41), Éditions Pédone, pp.119-145
- BRIERE C., « Le Parquet européen face à la criminalité organisée et la crise des valeurs européennes », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2022/2 (N° 55), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, pp.53-61
- CAHN O., « Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre. Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, 2016/1 (n° 38), Éditions Pédone, pp.89-121.
- CAHN O., « La chambre criminelle de la Cour de cassation a-t-elle sacrifié la confiance mutuelle aux droits de l'homme ? », in *Droit répressif au pluriel : droit interne, droit international, droit européen, droits de l'homme -Liber amicorum en l'honneur de Renée Koering-Joulin*, Anthémis, coll. *Droit & Justice*, 2014, 834 pages

- CAHN O., « Le défi du terrorisme », in PERRIER J.B, *Europe et justice pénale*, Dalloz, 2023, 350 pages
- CAHN O., « Lutte contre le terrorisme -Judiciarisation du renseignement. Secret versus défense », *La Semaine Juridique*, Édition Générale n° 35, 30 août 2021
- CAHN O., « L'identification du terrorisme au regard de l'état approche en droit pénal français », in BLANC F. et BOURDON P., *L'État et le terrorisme*, Éditions de la Sorbonne, De Republica, 2018, 298 pages
- CATALAN N., « Juge pénal. La spécialisation nouvelle des domaines », *Droit pénal* n° 5, Mai 2023, dossier 8
- CESONI M-L., « Le droit européen antiterroriste : notes en marge d'une fuite en avant », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages
- CHRISTODOULOU H., « spécialisation de la justice ou montée en puissance des procureurs », *Dalloz Actualité*, 7 janvier 2021
- CIMAMONTI S., « Quelle justice pénale pour l'Europe », in PERRIER J.B, *Europe et justice pénale*, Dalloz, Janvier 2023, 350 pages
- CORRE P., « La confiance mutuelle, fondement du mandat d'arrêt européen et outil modulateur d'intégration de l'État membre », *Revue de l'Union européenne*, 2020, page 74
- DE BRUYCKER P., WATT D., LABAYLE H., WEYEMBERGH A. et BRIERE C., « Attentats terroristes de Paris : une défaillance de l'Espace de liberté, sécurité et justice ? », *Réseau Universitaire européen dédié à l'étude du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice*, soutenu par le CNRS, 8 janvier 2016
- « Entretien avec le Procureur national antiterroriste, Jean-François Ricard et le Procureur adjoint, Jean-Michel Bourles » in « Le procès des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015 », *Les cahiers de la justice*, Revue trimestrielle de l'École nationale de la magistrature, 2021
- GARRO CARRERA E., « Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme », *Archives de politique criminelle*, 2016/1 (n° 38), Éditions Pédone, pp.149-167
- GARAPON A., ROSENFLED M., « Comment rendre justice à ces attentats ? », in *Démocraties sous stress. Les défis du terrorisme global*, Presses Universitaires de France, 2016, pp.119-153
- GIRAUD A. et GOOSSENS HLISNIKOVA S., « Reconnaissance mutuelle et droits de la défense dans l'espace judiciaire européen », *Gazette du Palais*, n°358, 24 décembre 2009, page 45
- GUIBERT LAFAYE C., « ETA et l'antiterrorisme basque. Dynamique des interactions stratégiques depuis les années 2000 », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2022/2 (N° 55), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, pp.231-241

- HERRAN T., « Les équipes communes d'enquête, un modèle de coopération en matière pénale au sein de l'Union européenne ? », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2022/2 (N° 55), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, pp.98-104
- HERRAN T., « 20 ans d'existence du mandat d'arrêt européen », *Les Cahiers de la Justice*, 2022/3 (N° 3), Éditions Dalloz, pp.461-476
- HERRAN T. et GOGORZA A., « Entraide pénale en Europe », in PERRIER J.B, *Europe et justice pénale*, Dalloz, Janvier 2023, 350 pages
- JACQUELIN M., « terrorisme et infraction politique dans le miroir du droit international pénal et du droit pénal international », in ALIX J. et CAHN O., *Terrorisme et infraction politique*, Mare & martin, 2021, 320 pages
- KLIP A., « Le mandat d'arrêt européen, de la reconnaissance mutuelle vers la supervision mutuelle? », Colloque organisé par la Cour de cassation, 3 juin 2021
- KOERING-JOULIN R., « Mandat d'arrêt européen et contrôle du droit de l'État d'émission. D'un « degré de confiance élevé » à une confiance mesurée », in *Études à la mémoire du professeur Bruno Oppetit*, Paris, Litec-Lexis Nexis, 2009, 740 pages
- KRAMER P., « La loi Perben II », *ETUDES Revue de culture européenne*, avril 2005
- LELIEUR J., « La décision d'enquête européenne, nouvel instrument d'entraide judiciaire pour la mise en état des affaires pénales », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages
- LEMOINE P., « Le mandat d'arrêt européen, de la reconnaissance mutuelle vers la supervision mutuelle? », Colloque organisé par la Cour de cassation, 3 juin 2021
- « L'office du juge d'instruction antiterroriste - entretien avec Emmanuelle Robinson - », in « Le procès des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015 », *Les cahiers de la justice*, Revue trimestrielle de l'École nationale de la magistrature, 2021
- LOYER B., « Conflit et représentations du conflit au Pays-Basque », *Hérodote*, n°158, La découverte, 2015
- « Lutter contre le terrorisme tout en respectant les droits fondamentaux », *communiqué de presse de la FRA*, 18 novembre 2021
- MAYAUD Y., *Terrorisme – Poursuites et indemnisation*, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, février 2020
- MEGIE A., « Extradier dans l'UE au nom de la lutte contre le terrorisme : l'application du mandat d'arrêt européen », in SAULNIER CASSIA E., *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, LGDJ, Hors collection, 2014, 550 pages
- MEGIE A., « La lutte antiterroriste et les libertés publiques : les ambiguïtés européennes », *Questions européennes, Questions internationales* n° 34, novembre-décembre 2008

- MEGIE A., « L'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice » in DEHOUSSE R., *L'Union européenne*, La Documentation Française, 2014
- MEGIE A., « Le contentieux judiciaire antiterroriste depuis 2015 : « massification », spécialisation et politisation », in SEZE R., *Les États européens face aux militantismes violents, édition ANR Vioramil*, 2019
- MEGIE A., « Quelle place pour les pouvoirs judiciaires dans la « guerre contre le terrorisme » ? Une sociologie politique du pouvoir pénal contemporain antiterroriste », in BLANC F. et BOURDON P., *L'État et le terrorisme*, Éditions de la Sorbonne, De Republica, 2018, 298 pages
- MESSINI S., « La reconnaissance mutuelle en matière pénale entre efficacité et responsabilité », *Archives de politique criminelle*, 2016/1 (n° 38), Éditions Pédone, pp.227-248
- MOLINS F., « Le parquet européen : entre présent et avenir », *Les Cahiers de la Justice*, 2022/3 (N° 3), Éditions Dalloz, pp.425-434
- NUNEZ L., « Le renseignement, un appui discret et essentiel au bénéfice de la sécurité de l'UE », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2022/2 (N° 55), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, pp 174-177
- PRADEL J., « Le mandat d'arrêt européen : un premier pas vers une révolution copernicienne dans le droit français de l'extradition », *Recueil Dalloz*, 2004, Chronique, pp.1392-1404
- REBUT D., « Le ministère public français et la notion d'autorité judiciaire d'émission du mandat d'arrêt européen », *La semaine juridique, La semaine du droit international et européen*, Édition générale n° 1-2, 13 janvier 2020, pp.49-57
- REBUT D., « Le mandat d'arrêt européen en question », *Annuaire de droit de l'Union européenne 2011*, Éditions Panthéon-Assas, 2013
- REBUT D., « Le refus de la Belgique de renvoyer Salah Abdeslam en France : explications et analyse », *Le Club des juristes*, 6 octobre 2023
- RENOUX T., « Juger le terrorisme ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 14 (dossier : la justice dans la Constitution), mai 2003
- RIZCALLAH C. « Le principe de confiance mutuelle dans l'Union européenne : un principe en péril », *Les Cahiers de la Justice*, 2022/3 (N° 3), Éditions Dalloz, pp.447-460
- ROUX DEMARE F-X. et ROUSSEL G., « Le mandat d'arrêt européen, succès de l'Europe pénale ? », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages
- ROUMIER W., « Terrorisme. Politique pénale en matière de lutte contre le terrorisme », *Droit pénal n° 4*, Avril 2020, alerte 44
- RUBI-CAVAGNA E., « L'harmonisation des incriminations pénales : jalons pour un Code pénal européen ? », in « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*,

- Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages
- SAULNIER CASSIA E., « De la lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne », in SAULNIER CASSIA E., *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, LGDJ, Hors collection, 2014, 550 pages
  - « Sécurité, justice et libertés en Europe », *Cahier de la sécurité et de la justice*, Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice n°38, Actes du colloque de l'INHESJ à Paris 14 octobre 2016, 226 pages
  - TAUPIAC NOUVEL G., « Le droit européen de la coopération judiciaire pénale : genèse d'un modèle répressif transfrontière », *Archives de politique criminelle*, 2019/1 (n° 41), Éditions Pédone, pp.61-77
  - TOUILLIER M., « Quelle politique criminelle en matière de droits de la défense dans les procédures pénales dérogatoires ? », *Archives de politique criminelle*, 2015/1 (n° 37), Éditions Pédone, pp.41-68
  - TRICOT J., « Le mandat d'arrêt européen, de la reconnaissance mutuelle vers la supervision mutuelle? », Colloque organisé par la Cour de cassation, 3 juin 2021
  - TRICOT J., « Le nouveau droit de la coopération pénale européenne », in PERRIER J.B., *Europe et justice pénale*, Dalloz, Janvier 2023, 350 pages
  - THERY R., « Peut-on punir le terrorisme ? », *le sens de la peine*, Rue Descartes, 2018/1 (N° 93), pp.72-84
  - URTEGA E. « Les négociations successives entre l'ETA et l'État espagnol (1987-2007) », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2023/2 (N° 58), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, pp.130-140
  - URVOAS J.-J., « Discours prononcé à l'ouverture du colloque « 30 ans de législation antiterroriste », ENM-Paris, 23 novembre 2013, *Les Cahiers de la Justice. Sortir de l'impunité*, 2017/1 (N° 1), pp.7-11
  - VAUCHEZ A., « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, n° 59-2, 2013, pp.9-16
  - V. B., « Une protection des droits fondamentaux fragilisée par l'exigence de primauté du droit de l'Union », *Dalloz Actu Étudiant*, 25 mars 2013
  - VUELTA SIMON S. et OLLIVIER-MAUREL P., *La justice française contre ETA*, coll. « Questions judiciaires », Presses Universitaires de France, 2012
  - WEILL S., « Juger le terrorisme : Une ethnographie à la Cour d'assises spécialement composée de Paris », *Cultures & Conflits*, 2021/3 (n° 123-124), Éditions L'Harmattan, pp.105-121
  - WERNERT S., « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, Éditions Institut français des relations internationales, 2018, pp.133-144

## **Documents officiels :**

### *Documents français :*

- « Audition de M. Nicolas SARKOZY devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur les actions de coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale », Bilan des actions de coopération internationale, 11 février 2004
- « La communauté du renseignement », Direction générale de la sécurité intérieure, Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, 27 juin 2022
- Circulaire du 1er juillet 2019 présentant le parquet national antiterroriste – créé par l'article 69 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice
- Circulaire du 17 février 2020 de politique pénale en matière de lutte contre le terrorisme
- Communiqué de presse du procureur de la République de Paris, 27 avril 2016
- Communiqué de presse de Christiane Taubira, Garde des Sceaux, « Mandat d'arrêt européen - Aurore Martin », 3 novembre 2012
- « Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », site de L'Élysée, publié le 26 septembre 2017
- « La lutte contre le terrorisme », site de la DGSI, 2 janvier 2023
- Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014
- « Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme », *La Documentation française*, 2006, pp.117-118
- « Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 », FENECH G. (prés.), N° 3922, 5 juillet 2016
- « Résolution européenne sur la lutte contre la cybercriminalité », Sénat, 25 août 2020

### *Documents de l'Union européenne :*

#### *Droit primaire et droit dérivé*

- Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977
- Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République Française relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée par les cinq pays précités le 19 juin 1990
- Convention de Bruxelles du 29 mai 2000, relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne
- Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, 2002/475/JAI
- Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité (2002/187/JAI)



- Décision du Conseil du 28 novembre 2022 relative à l'identification de la violation des mesures restrictives de l'Union en tant que domaine de criminalité qui remplit les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres
- Décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête
- Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme
- Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative à la décision d'enquête européenne en matière pénale
- Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.
- Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal
- Proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (présentée par la Commission), Journal officiel n° 332 E du 27 novembre 2001
- Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme
- Règlement UE n° 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen
- Règlement (UE) 2023/2131 du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2005/671/JAI du Conseil en ce qui concerne l'échange d'informations numériques dans les affaires de terrorisme
- Traité d'Amsterdam, 2 octobre 1997, Article K.3
- Traité sur le fonctionnement de l'UE
- Traité sur l'Union européenne

*Documents d'Eurojust et d'Europol*

- « Eurojust: a one-stop shop for fighting cross-border crime through judicial coordination and cooperation », Eurojust, publication, date non précisée
- « Eurojust, rapport annuel 2015 », Eurojust, catalogue, 4 avril 2016
- « Eurojust, rapport annuel 2017 », Eurojust, catalogue, date indéterminée
- « Eurojust, rapport annuel 2022 », Eurojust, catalogue, 24 mai 2023

- « The European Union (EU) Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) », Europol, 14 juin 2023

*Documents de la Commission, du Conseil et du Parlement*

- Conclusions et plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001
- « Une Europe qui protège : une initiative pour étendre les compétences du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières. Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants qui aura lieu à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018 », Communication de la commission au Parlement européen et au Conseil européen
- « Vers une Europe meilleure. Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend », Discours sur l'état de l'Union 2016 du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker devant le Parlement européen, 14 septembre 2016.
- « Le mandat d'arrêt européen reste un mécanisme efficace : en 2021, les procédures de remise ont été plus rapides et près de 15 000 mandats ont été émis », Commission européenne, Article d'actualité 20 juillet 2023
- « Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017 », Commission européenne, 18 septembre 2019
- « Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2020 », Commission européenne, 8 décembre 2022
- « Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2021 », Commission européenne, 20 juillet 2023
- « Résolution sur la responsabilité des entreprises dans les dommages causés à l'environnement, Parlement européen », 20 mai 2021

**Articles journalistiques :**

- AFP, « La militante basque Aurore Martin remise à l'Espagne », Libération, 2 novembre 2012, [https://www.liberation.fr/planete/2012/11/02/la-militante-basque-aurore-martin-extradee-en-espagne\\_857647/](https://www.liberation.fr/planete/2012/11/02/la-militante-basque-aurore-martin-extradee-en-espagne_857647/)
- « Assassinats du brigadier-chef Jean Serge Nérin », Association française des victimes du terrorisme, 16 mars 2010, <https://www.afvt.org/france-assassinat-de-jean-serge-nerin/>
- BAUDAIS P., « Attentats du 13 novembre. Comment les enquêteurs ont patiemment pisté les terroristes en Belgique », Ouest France, 4 septembre 2021, <https://www.ouest-france.fr/faits-divers/attentats-paris/proces/attentats-du-13-novembre-la-minutieuse-enquete-belge-detaillee-884ccbde-156e-11ec-8099-22348eda56be>

- BEAUDET F., « Ardèche : arrestation d'un jeune néonazi soupçonné d'un projet d'attentat », France Bleu, 4 juin 2022, <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/ardeche-arrestation-d-un-jeune-neonazi-soupconne-d-un-projet-d-attentat-1654337449>
- BORDENAVE Y., « des élus basques scandalisés par la remise à l'Espagne d'une indépendantiste française », Le Monde, 2 novembre 2012, [https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/11/02/des-elus-Basques-scandalises-par-la-remise-a-l-espagne-d-une-independantiste-francaise\\_1784870\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/11/02/des-elus-Basques-scandalises-par-la-remise-a-l-espagne-d-une-independantiste-francaise_1784870_3224.html)
- BOUTRY T., « Il s'agissait de faire valoir le droit » : comment Salah Abdeslam est finalement revenu en France », Le Parisien, 9 mars 2024, <https://www.leparisien.fr/faits-divers/il-sagissait-de-faire-valoir-le-droit-comment-salah-abdeslam-est-finalement-revenu-en-france-09-03-2024-E7IYDZPMRNALJP3HW42TPTEAE4.php>
- DUPONT-MORETTI E. et BUSCHMANN M., « L'appel des ministres français et allemand de la justice : « Nous souhaitons l'extension de la compétence du parquet européen aux violations des sanctions prises par l'Union européenne », Le monde, 29 novembre 2022, [https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/11/29/l-appel-des-ministres-francais-et-allemand-de-la-justice-nous-souhaitons-l-extension-de-la-competence-du-parquet-europeen-aux-violations-des-sanctions-prises-par-l-ue\\_6152070\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/11/29/l-appel-des-ministres-francais-et-allemand-de-la-justice-nous-souhaitons-l-extension-de-la-competence-du-parquet-europeen-aux-violations-des-sanctions-prises-par-l-ue_6152070_3232.html)
- « François Mitterrand : sa position sur l'extradition des terroristes italiens réfugiés en France », INA, 22 février 1985, <https://mediaclip.ina.fr/fr/i22181852-francois-mitterrand-sa-position-sur-l-extradition-des-terroristes-italiens-refugies-en-france.html>
- HEUCLIN-REFFAIT M., « Procès du 13-Novembre : Salah Abdeslam condamné à la perpétuité incompressible », France Bleu, 29 juin 2022, <https://www.francebleu.fr/infos/faits-divers-justice/proces-du-13-novembre-salah-abdeslam-reconnu-coupable-de-meurtres-et-association-de-malfaiteurs-1656526981>
- HIVERT A-F., « Breivik continue de hanter la Norvège, douze ans après avoir commis l'une des pires tueries », Le Monde, 12 janvier 2024, [https://www.lemonde.fr/international/article/2024/01/12/breivik-continue-de-hanter-la-norvege-douze-ans-apres-avoir-commis-l-une-des-pires-tueries\\_6210517\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2024/01/12/breivik-continue-de-hanter-la-norvege-douze-ans-apres-avoir-commis-l-une-des-pires-tueries_6210517_3210.html)
- « España y Francia crean un equipo conjunto de investigación para luchar contra ETA », El Mundo, 10 septembre 2004, <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/09/10/espana/1094813175.html>
- « La carta en la que ETA anuncia su disolucion », Eldiario.es, 2 mai 2018, [https://www.eldiario.es/euskadi/documento-carta-eta-anuncia-disolucion\\_1\\_2142705.html](https://www.eldiario.es/euskadi/documento-carta-eta-anuncia-disolucion_1_2142705.html)
- La rédaction avec AFP, « Salah Abdeslam extrait de sa cellule en Belgique et renvoyé en France », Le Progrès, 7 février 2024, <https://www.leprogres.fr/faits-divers-justice/2024/02/07/salah-abdeslam-extrait-de-sa-cellule-en-belgique-et-renvoye-en-france>
- LECLERC J-M. et GONZALES P., « Jean-François Ricard, procureur national antiterroriste: «Un contexte de menace terroriste qui se renouvelle et s'accroît» », le Figaro, 8 mars 2024,

<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/jean-francois-ricard-procureur-national-antiterroriste-un-contexte-de-menace-terroriste-qui-se-renouvelle-et-s-accentue-20240308>

- Le Monde avec AFP, Attentats du 13 novembre : Salah Abdeslam mis en examen et placé à l'isolement à Fleury-Mérogis, Le Monde, 27 avril 2016, [https://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2016/04/27/salah-abdeslam-a-ete-transfere-en-france\\_4909414\\_4809495.html](https://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2016/04/27/salah-abdeslam-a-ete-transfere-en-france_4909414_4809495.html)
- Le Monde avec AFP, « La Cour d'appel refuse de remettre la militante basque Émilie Martin à l'Espagne », Le Monde, 18 oct. 2016, [https://www.lemonde.fr/societe/article/2016/10/18/la-cour-d-appel-refuse-de-remettre-la-militante-basque-emilie-martin-a-l-espagne\\_5015894\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2016/10/18/la-cour-d-appel-refuse-de-remettre-la-militante-basque-emilie-martin-a-l-espagne_5015894_3224.html)
- Monde.fr, « Liste noire. : quand Mandela était considéré comme un terroriste par l'Angleterre et les États-Unis » le Monde, 6 décembre 2013, [https://www.lemonde.fr/big-browser/article/2013/12/06/liste-noire-quand-mandela-etait-considere-comme-un-terroriste-par-l-angleterre-et-les-etats-unis\\_6000572\\_4832693.html](https://www.lemonde.fr/big-browser/article/2013/12/06/liste-noire-quand-mandela-etait-considere-comme-un-terroriste-par-l-angleterre-et-les-etats-unis_6000572_4832693.html)
- « Même le pire des criminels a des droits : le bâtonnier Plasschaert s'indigne du transfert de Salah Abdeslam vers la France », *RTBF*, 11 février 2024, <https://www.rtb.be/article/meme-le-pire-des-criminels-a-des-droits-le-batonnier-plasschaert-s-indigne-du-transfert-de-salah-abdeslam-vers-la-france-11328143>
- RADISSON H. et BIENVAULT P., « Attentats de novembre 2015 : dans les rouages d'une enquête monumentale », *La Croix*, 8 septembre 2021, <https://www.la-croix.com/France/Attentats-novembre-2015-rouages-dune-enquete-monumentale-2021-09-08-1201174318>
- « Salah Abdeslam transféré dans une prison en France : "Nous étions particulièrement attachés à ce retour", réagit l'association 13Onze15 Fraternité et vérité », *Francetvinfo*, 7 février 2023, [https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/arrestation-de-salah-abdeslam/salah-abdeslam-transfere-dans-une-prison-en-france-nous-etions-particulierement-attaches-a-ce-retour-reagit-l-association-13onze15-fraternite-et-verite\\_6351250.html](https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/arrestation-de-salah-abdeslam/salah-abdeslam-transfere-dans-une-prison-en-france-nous-etions-particulierement-attaches-a-ce-retour-reagit-l-association-13onze15-fraternite-et-verite_6351250.html)
- SENTE A., « Salah Abdeslam extrait de sa cellule en Belgique et renvoyé en France », *Le Soir*, 7 février 2024, <https://www.lesoir.be/566759/article/2024-02-07/salah-abdeslam-extrait-de-sa-cellule-en-belgique-et-renvoye-en-france>
- SUC M., « Au procès des attentats du 13-Novembre, les dessous d'une enquête franco-belge « totale » », *Médiapart*, 15 septembre 2021, <https://www.mediapart.fr/journal/france/150921/au-proces-des-attentats-du-13-novembre-les-dessous-d-une-enquete-franco-belge-totale#paywall-anchor?userid=bbe2081e-6bb0-4921-88f9-9530654bd8a1>
- TOURIEL A., « Les eurodéputés dénoncent les excès du mandat d'arrêt européen », *Euractiv.fr*, 2013
- « Transfert de Salah Abdeslam en France: ses avocats réagissent sur BFTMV », *chaîne YouTube BFMTV*, publiée le 7 février 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=93CGVvury0s>
- « Why does Theresa May want to opt out of 130 European justice measures? », *guardian.co.uk*, 15 octobre 2012, <https://www.theguardian.com/politics/2012/oct/15/theresa-may-european-justice>

### **Cour de cassation :**

- « Années de plomb »: confirmation de l'avis défavorable aux extraditions sollicitées par les autorités italiennes, communiqué de la Cour de cassation, 28 mars 2023
- « Le juge et la mondialisation dans la jurisprudence de la Cour de cassation », Étude annuelle de la Cour de cassation, *la documentation française*, 2017

### **Reportages/Podcasts :**

- GARAPON A., « Le crime organisé en Europe : une menace de l'État de droit ? », Esprit de justice, France culture, 24 avril 2024
- GARAPON A., « Reconfiguration et continuité de la menace djihadiste », Esprit de justice, France culture, 14 février 2024
- « V13 », documentaire LCP, 5 épisodes, film de Théo Ivanez et Vincent Nouzille

### **Fascicules :**

- SIRITZKY D., Fascicule 2730 « Mandat d'arrêt européen », JurisClasseur Procédure pénale, 15 octobre 2013

## **TABLE DE JURISPRUDENCE :**

### **Jurisprudence française :**

#### *Conseil d'État :*

- CE, Ass., 3 juill. 1996, Moussa Koné
- CE, Ass., Avis n°368282 du 26 septembre 2002

#### *Cour de cassation :*

- Cass. Crim., 26 septembre 2007, Bull. Crim, 07-86.099
- Cass. Crim., 21 novembre 2007, Bull. Crim., n° 291, 07-87.540
- Cass. Crim., 15 décembre 2010, 10-88204, inédit
- Cass. Crim., 8 mars 2011, 11-80.719, inédit
- Cass. Crim., 25 octobre 2011, 11-87.227
- Cass. Crim., 2 mai 2018, Bull. Crim., 18-82.167
- Cass. Crim, 26 mars 2019, Bull. Crim., 19-81.731
- Cass. Crim, 19 novembre 2019, 19-86.655, inédit
- Cass. Crim, 7 janvier 2020, Bull. Crim., 19-87.741
- Cass. Crim, 29 novembre 2022, Bull. Crim., 20-86.216
- Cass. Crim, 28 juin 2023, 23-83.353, Inédit

## **Jurisprudence internationale :**

### *Conseil de sécurité de l'ONU :*

- Conseil de sécurité de l'ONU, *résolution 3034, 18 décembre 1972*

### *Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) :*

- CEDH, Avotins contre Chypre et Lettonie, 30 mars 2010
- CEDH, Bodein contre France, 13 novembre 2014
- CEDH, Bivaloru et Moldovan contre France, 25 mars 2021

### *Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) :*

- CJCE, affaire 120/78, 20 février 1979
- CJUE, Gozutok et Brugge, 11 février 2003
- CJUE, grande chambre, Melloni, 26 février 2013
- CJUE, avis 2/13, du 18 décembre 2014
- CJUE, grande chambre, Aranyosi et Caldaru, 5 avril 2016
- CJUE, grande chambre Kossowski, 29 juin 2016
- CJUE, C-477/16, Kovalkovas, 10 novembre 2016
- CJUE, grande chambre, C-216/18, 25 juillet 2018
- CJUE, grande chambre, OG et PI, C-508/18 et C-82/19, 27 mai 2019
- CJUE, grande chambre, Dorobantu, 15 octobre 2019
- CJUE, C-168/21, 7 juillet 2022
- CJUE, KL, C-168/21, 14 juillet 2022
- CJUE, C-726/21, 12 octobre 2023
- CJUE, C-147/22, 19 octobre 2023
- CJUE, C-566/19 et C-626/19, JR et YC, 12 décembre 2019

### *Jurisprudence étrangère :*

- Cour d'appel de Bruxelles, 2023/KR/48, 3 octobre 2023
- Cour constitutionnelle fédérale allemande, Deuxième Chambre du 18 juillet 2005, Nullité de la loi sur le mandat d'arrêt européen, BvR 2236/04
- Cour constitutionnelle belge, n° 125/2005, 13 juillet 2005

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : LA MISE EN AVANT PERTINENTE DE L'ESPACE EUROPÉEN DE SÉCURITÉ</b> .....	<b>7</b>
<b>Titre 1. Le dépassement nécessaire de la souveraineté étatique par la coopération judiciaire antiterroriste</b> .....	<b>8</b>
<i>Chapitre 1. Le caractère en principe régalien de l'antiterrorisme</i> .....	8
Section 1. L'affirmation de la souveraineté en matière de sécurité nationale .....	9
§1. La compétence exclusive de la France en matière de renseignement .....	9
§2. Le terrorisme : une infraction contre les intérêts de la Nation .....	12
Section 2. La consécration de l'antiterrorisme par un procès national.....	14
<i>Chapitre 2. La conception nouvelle de l'antiterrorisme en Europe</i> .....	16
Section 1. Le terrorisme : menace européenne.....	17
§1. Le terrorisme occidental : sa recrudescence .....	18
§2. Le terrorisme islamique : sa globalisation .....	19
Section 2. Le terrorisme : réponse commune mesurée .....	21
§1. Eurojust : institution intermédiaire entre les autorités judiciaires nationales .....	22
§2. La règle de spécialité : la limite de la souveraineté de l'État d'exécution .....	25
<b>Titre 2. Le dépassement bienvenu des frontières étatiques dans la coopération judiciaire antiterroriste</b> .....	<b>27</b>
<i>Chapitre 1. L'avènement d'outils propres à la coopération judiciaire européenne</i> .....	27
Section 1. Les principes fondateurs de la coopération judiciaire européenne.....	28
§1. Le principe de la confiance mutuelle : le fondement de la coopération judiciaire .....	28
§2. La reconnaissance mutuelle des décisions de justice : la pierre angulaire de la coopération judiciaire .....	30
Section 2. Les outils procéduraux mis à disposition des États membres.....	32
§1. Le mandat d'arrêt européen : mesure phare de la coopération .....	33
§2. L'entraide à des fins d'enquête : les équipes communes d'enquête et la décision d'enquête européenne.....	36
A. Une coopération augmentée par les équipes communes d'enquête.....	36
B. Une coopération contrôlée avec la décision d'enquête européenne .....	39
<i>Chapitre 2. L'utilisation optimale des outils européens par les autorités judiciaires françaises     chargées d'antiterrorisme</i> .....	40

Section 1. L'utilisation exponentielle du mandat d'arrêt par l'autorité judiciaire française .....	41
Section 2. L'enquête menée par l'autorité judiciaire française et ses pays frontaliers.....	45
§1. L'enquête franco-belge après des actions du terrorisme islamiste .....	45
§2. L'enquête franco-espagnole après des actions du terrorisme indépendantiste.....	48
<i>Conclusion de la première partie</i> .....	51
<b>DEUXIÈME PARTIE. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : LA LENTE</b>	
<b>CONSTRUCTION D'UN ESPACE EUROPÉEN DE LIBERTÉ ET DE JUSTICE .....</b>	<b>52</b>
<b>Titre 1. Un cadre normatif harmonisé au service de la lutte contre le terrorisme.....</b>	<b>52</b>
<i>Chapitre 1. La définition unanime du terrorisme par les instances européennes.....</i>	<i>54</i>
Section 1. L'édition européenne des règles minimales relatives à la définition du terrorisme et à ses sanctions.....	55
§1. La mise en place d'une législation antiterroriste européenne extensive.....	55
§2. L'adaptation nécessaire des incriminations terroristes dans le droit interne des États membres.....	58
Section 2. La dépolitisation du terrorisme à des fins de coopération pénale européenne .....	60
§1. Une logique empreinte à la coopération internationale contre le terrorisme.....	61
§2. La remise facilitée par la suppression de la réciprocité d'incrimination en matière terroriste .....	62
<i>Chapitre 2. La coopération judiciaire antiterroriste tempérée par des cas de refus d'exécution du mandat d'arrêt européen .....</i>	<i>67</i>
Section 1. La non-application au terroriste du cas national de refus d'exécution de remise au nom des critères de l'infraction politique ou à motif politique.....	67
Section 2. Le cas jurisprudentiel de refus de remise justifié par le non-respect des droits fondamentaux .....	69
§1. La prise en compte nouvelle des droits fondamentaux par la CJUE .....	70
§2. L'application timorée de la jurisprudence <i>Aranyosi</i> aux mandats d'arrêt européens visant des terroristes .....	73
<b>Titre 2. La matérialisation nécessaire de l'espace européen de justice au service de la lutte contre le terrorisme .....</b>	<b>75</b>
<i>Chapitre 1. La nécessité actuelle du respect du principe de confiance mutuelle en matière de coopération judiciaire antiterroriste .....</i>	<i>75</i>
Section 1. Le risque certain d'une supervision mutuelle à l'égard de la France .....	76
§1. L'ingérence des États membres dans leurs droits fondamentaux en dépit de la confiance mutuelle .....	76



§2. Le cas de S. Abdeslam : un désaccord judiciaire et politique entre la France et la Belgique .....	78
Section 2. La pertinence d'un magistrat étatique pour mettre en œuvre la confiance mutuelle....	84
§1. Le juge judiciaire : son utilité dans la mise en œuvre de la confiance mutuelle .....	84
§2. Le cas du parquet : l'exigence renouvelée d'indépendance envers le pouvoir exécutif et la question du contrôle de proportionnalité .....	86
<i>Chapitre 2. Les instances européennes sources d'une plus grande coopération entre les États membres en matière d'antiterrorisme .....</i>	<i>89</i>
Section 1. Le juge de la CJUE : la concrétisation possible de l'espace européen de justice.....	90
Section 2. L'avenir du Parquet européen en matière d'antiterrorisme : est-ce aller trop loin dans l'espace de justice ? .....	92
§1. Une compétence cantonnée aux intérêts financiers de l'UE .....	92
§2. Un élargissement à la matière terroriste : un pas infranchissable ? .....	95
<i>Conclusion de la deuxième partie.....</i>	<i>99</i>
<b>CONCLUSION FINALE .....</b>	<b>100</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>108</b>
<b>TABLE DE JURISPRUDENCE : .....</b>	<b>119</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>121</b>