

L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme

Anne-Sophie TRAVERSAC

Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), chercheur-associé au Centre de Recherche des Ecoles de Saint-Cyr Coëtquidan (CREC)

Résumé : *Chaque acte terroriste sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne est l'occasion de déclarations de tristesse, de soutien mais également et juridiquement de réaffirmer la volonté de l'Union de lutter contre le terrorisme, aux côtés des Etats membres. L'Union a, en effet, adopté lentement et rigoureusement, même sans attendre les attaques du 11 septembre 2001, un corps de règles communes. Cette construction patiente et diffuse, dès les années 1970, se comprend déjà dans le cadre de la montée en puissance de l'espace de justice, de sécurité et de liberté, puis avec la naissance d'agences et d'acteurs dédiés, enfin, la lutte contre le terrorisme dans le cadre de l'Union européenne se comprend désormais plus globalement dans le cadre de l'édification d'un espace où sécurité intérieure et extérieure sont inexorablement liées.*

1. « Tout citoyen est en droit de vivre à l'abri de la peur, quelles que soient ses opinions ou ses convictions. Nous préserverons nos valeurs communes et protégerons chacun de la violence motivée par des considérations ethniques ou religieuses et par le racisme. Pour ces mêmes raisons, nous combattons également les ennemis de nos valeurs. Nous renforcerons encore l'action menée contre les menaces terroristes, dans le plein respect des droits de l'homme et de l'État de droit »¹. « La lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes doit se poursuivre sans relâche »². Après le 11 janvier 2015, les chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne, autant que le président du Conseil européen, ont ainsi exprimé l'intérêt commun d'une lutte contre le terrorisme. Après chaque acte terroriste sur le territoire d'un Etat membre, des déclarations comparables peuvent être remarquées. Qu'elles adressent un message de soutien, expriment la tristesse et la compassion partagées ou réaffirment des valeurs communes, elles marquent tout autant l'engagement de l'Union européenne dans la lutte contre ce phénomène. Si les Etats en ce domaine, et à des degrés divers, conservent une primauté incontestée quant à l'édiction des normes, l'Union européenne s'est dotée, progressivement mais rigoureusement, d'un « arsenal juridique » complet, hétérogène et personnifié par plusieurs agences et acteurs ayant pour objectif, exclusif ou non, de lutter contre le terrorisme.

2. En matière de terrorisme, comme dans nombre d'autres domaines, il est devenu usuel d'initier l'adoption ou d'adopter des normes après un événement marquant pour la société concernée. Le *Patriot Act* américain, après les attaques du 11 septembre 2001³, en demeure un exemple remarquable. Le constat est également valable en France⁴ et pour plusieurs Etats

¹ Réunion informelle des chefs d'Etat ou de gouvernement, Bruxelles, 12 fév. 2015, Déclaration des membres du Conseil européen : www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/

² Déclaration de D. Tusk, Communiqué de presse, Bruxelles, 7 janv. 2015.

³ V. not. Hélène Trigoudja, « Quel(s) droit(s) applicable(s) à la “guerre au terrorisme” ? », *AFDI*, 2002, vol. 48, pp. 81-102.

⁴ V. après les attaques de Toulouse et Montauban en mars 2012, la loi n° 2012-1432 du 21 déc. 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme (*JO* du 22, p. 20281). Notons la récente loi n° 2015-912 du 24 juil. 2015 relative au renseignement (*JO* du 26, p. 12735) : préparée bien avant les attaques à Paris et en région parisienne en janvier 2015, les débats, notamment devant les Chambres, ont essentiellement porté sur la question du terrorisme ; d'autres questions juridiques prennent alors, dans ces circonstances, une dimension nouvelle, focalisant pour l'occasion l'attention médiatique,

membres. Au niveau international, l'adoption de la résolution 1373, le 28 septembre 2001, par le Conseil de sécurité des Nations Unies⁵ démontre que cette instance, souvent paralysée par l'un ou l'autre de ses membres permanents, a fait preuve de célérité face à une attaque de cette importance. Pour l'Union européenne, l'intérêt pour la lutte contre le terrorisme n'est pas né en 2001 mais incontestablement cette année 2001 a eu une influence dans l'appréhension juridique du phénomène. Le processus de décision, plus souvent connu pour sa lenteur, a été sensiblement accéléré. Pour l'Union, comme pour de nombreux Etats membres, le terrorisme fait désormais l'objet d'une législation spécifique, régulièrement et continuellement adaptée, notamment au gré des attaques et des failles éventuellement mises en exergue.

3. Alors que la lutte contre le terrorisme est évoquée au niveau international, régional et national, la définition même du terrorisme fait l'objet de discussions⁶. A l'échelle de l'Organisation des Nations Unies, les résolutions du Conseil de sécurité, qui identifient les acteurs du terrorisme, les actions terroristes, l'idéologie terroriste ou encore les conséquences du terrorisme portant atteinte à la paix et à la sécurité internationales, initient textes et actions, mais se voient souvent reprocher l'absence d'une définition, souhaitée universelle, alors que l'approche est plus volontiers sectorielle, vise l'incitation à la ratification de conventions et accords distincts ou encore met en place des structures de réflexion et de coordination pour lutter contre le phénomène⁷. Empiriquement et institutionnellement, la lutte contre le terrorisme est désormais l'un des buts poursuivis par les Nations Unies, complétant alors implicitement le texte de 1945 et l'adaptant aux nouvelles formes de menaces. L'Union européenne a sur ce point marqué sa singularité, et peut-être à cet égard et sur ce point démontré une cohérence entre ses Etats membres, puisqu'une définition de l'acte de terrorisme est énoncée dès la position commune du Conseil de 2001 : il est intentionnel et « *par sa nature ou son contexte, peut gravement nuire à un pays ou à une organisation internationale* » quand il est « *commis dans le but de gravement intimider une population, ou contraindre indûment des pouvoirs publics (...) à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays* »⁸. La décision-cadre de 2002 présente l'intérêt de rechercher l'harmonisation des infractions terroristes dans tous les Etats membres en introduisant une définition spécifique et commune, par laquelle le concept de terrorisme englobe bien un élément objectif, en ayant recours à une liste d'actes criminels considérés comme graves, et un élément subjectif en signalant bien que de telles infractions sont commises pour intimider la population ou encore déstabiliser les structures fondamentales de cet Etat⁹. Il semble ainsi qu'il soit plus aisé au niveau régional qu'au niveau international d'adopter une définition du terrorisme¹⁰.

comme par exemple l'acquisition de la nationalité et sa possible perte par la voie de la déchéance (v. C. const, 23 janv. 2015, n° 2014-439 QPC, note B. Pauvert, *AJDA*, 2015, pp. 1001-1005).

⁵ Résolution 1373 (2001), Conseil de sécurité des Nations Unies, 28 sept. 2001.

⁶ V. not. Henry Laurens, Mireille Delmas-Marty, *Terrorismes, histoire et droit*, CNRS éd., 2010, 337 p. ; Alain Bauer, Jean-Louis Bruguière, *Les 100 mots du terrorisme*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2010, 128 p.

⁷ V. not. la création du Comité spécial sur le terrorisme (1996), sur ces questions v. not. C. Mottais, *La lutte contre le terrorisme : entre juridictions nationales et internationales, l'adaptation des forces armées américaines et françaises à un nouvel ennemi*, Mémoire, Ecole Spéciale Militaire de Saint-Cyr, sous la dir. de Stéphane Baudens, 2015, 181 p.

⁸ Positions communes du Conseil relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme 2001/931/PESC (*JOCE* L 344 du 28 déc. 2001, p. 93).

⁹ Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *JOCE* L. 164 du 22 juin 2002, p. 3.

¹⁰ Cela pourrait être confirmé également au regard de l'Union africaine, v. not. Convention de l'OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, adoptée lors de la 28^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etats et de Gouvernements de l'OUA (1999)

4. La lutte contre le terrorisme sur le continent européen n'emprunte toutefois pas seulement les voies de l'Union européenne. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, cette préoccupation s'est très tôt traduite notamment par la Convention européenne pour la répression du terrorisme, invoquant l'intérêt de prendre des « mesures efficaces » pour que « *les auteurs [d'actes de terrorisme] n'échappent pas à la poursuite et au châtement* », elle vise à faciliter l'extradition en tant que « *moyen particulièrement efficace de parvenir à ce résultat* » ; ouverte à la signature en janvier 1977, elle est entrée en vigueur en août 1978¹¹. Il convient également de signaler la recommandation 1426 (1999) du Conseil de l'Europe¹², livrant une définition des actes terroristes : « *tout délit commis par des individus ou des groupes recourant à la violence ou menaçant de l'utiliser contre un pays, ses institutions, sa population en général ou des individus concrets, qui, motivé par des aspirations séparatistes, par des conceptions idéologiques extrémistes ou par le fanatisme ou inspiré par des mobiles irrationnels et subjectifs, vise à soumettre les pouvoirs publics, certains individus ou groupes de la société ou d'une façon générale l'opinion publique à un climat de terreur* ». Plus récemment, le cadre européen, au titre de son action contre le terrorisme, a vu naître la Convention pour la prévention du terrorisme (2005), texte reconnaissant notamment que « *les infractions terroristes ainsi que celles prévues par la présente Convention, quels que soient leurs auteurs, ne sont en aucun cas justifiables par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou de toute autre nature similaire* » ; tout en invoquant « le besoin » de renforcer la lutte contre le terrorisme, son Préambule met en exergue l'exigence en vertu de laquelle « *toutes les mesures prises pour prévenir ou réprimer les infractions terroristes doivent respecter l'Etat de droit et les valeurs démocratiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que les autres dispositions du droit international, y compris le droit international humanitaire lorsqu'il est applicable* »¹³. Ce texte vient d'être complété par un protocole additionnel consacré au

¹¹ Convention européenne pour la répression du terrorisme, 27 janvier 1977, STCE n° 90, Ainsi, l'article 1^{er} établit une liste des infractions ne devant pas être considérée comme une infraction politique dans le cadre de l'extradition entre Etats contractants ; Ratifiée à ce jour par 46 Etats membres (juillet 2015) :

v. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=090&CM=&DF=&CL=FRE> ; la France, lors de sa déclaration faite lors de la signature, le 27 janvier 1977, soulignait particulièrement l'intérêt porté aux travaux au sein de l'Europe communautaire : « *Il y a aussi un point qui revêt pour le gouvernement une importance toute particulière : c'est le succès des travaux engagés à Neuf dans le même domaine, à la suite des décisions du Conseil Européen du 13 juillet 1976. Nous voulons éviter les risques de conflit entre les deux textes ; le gouvernement n'a donc pas l'intention de ratifier la Convention de Strasbourg avant l'instrument qui sera élaboré par les Neuf* ». Lors de ce Conseil européen, les Etats, au titre du terrorisme international, déclaraient d'abord « *comme totalement inacceptable la méthode inhumaine qui consiste à prendre des otages pour exercer des pressions sur les gouvernements, quel que soit le but poursuivi, politique ou non, et quelles qu'en soient les raisons* », et « *en particulier, les chefs de gouvernement invitent leurs ministres de la justice à élaborer une convention aux termes de laquelle les neuf Etats membres s'engageraient à traduire devant les tribunaux ou à extraditer les auteurs de prises d'otages* » (v. communiqué de presse, Conseil européen, Bruxelles, 12 et 13 juil. 1976 : http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-76-2_fr.htm). Ce texte avait notamment été précédé par la Convention européenne d'extradition, 13 déc. 1957, et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, 20 avr. 1959, instruments qui ne mentionnaient pas le terme « terrorisme ».

¹² V. ce texte repris également par la recommandation 1677 (2004) « Défi du terrorisme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », signalant que la « *réponse commune du Conseil de l'Europe n'est pas suffisante* », notamment « *les carences des dispositifs nationaux et européens de répression et de prévention du terrorisme rendent toujours possible le trafic d'armes, de munitions et de moyens financiers du terrorisme international, ainsi que la circulation des personnes liées au terrorisme, à travers les Etats membres du Conseil de l'Europe* », ainsi « *le caractère mondial de la menace contre le terrorisme rend nécessaires la cohésion et la solidarité absolues au sein de la communauté internationale* » (nous soulignons), v. Textes adoptés, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, session ordinaire de 2004 (oct. 2004).

¹³ Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, 16 mai 2005, Varsovie, STCE n° 196, ratifiée à ce jour par 31 Etats : v. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=196&CM=1&DF=&CL=FRE> « *Rappelant que les actes de terrorisme, par leur nature ou leur contexte, visent à intimider gravement une population, ou à contraindre indûment un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou à gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale* », le texte a pour objectif « *d'améliorer les efforts des Parties dans la prévention du terrorisme et de ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits de l'homme et notamment du*

phénomène des combattants terroristes étrangers¹⁴. Enfin, il convient de souligner avec intérêt que la jurisprudence de la Cour européenne marque parfaitement la difficulté inhérente à la lutte contre le terrorisme et la conciliation subséquente entre la sécurité et les droits et libertés¹⁵.

5. L'Union européenne s'est dotée, de longue date déjà, de normes lui permettant de s'inscrire, aux côtés des Etats membres, dans une lutte contre le terrorisme¹⁶. Au fil de ces instruments juridiques, c'est une facette de l'Union moins connue qui se dévoile, union d'Etats allant au-delà de l'expression commune de la tristesse et construisant un espace juridique commun au profit d'une lutte contre un phénomène qu'elle a le mérite d'avoir défini, au contraire d'autres institutions et en particulier l'Organisation des Nations Unies. La lutte contre le terrorisme reste pour l'Union européenne une contribution complémentaire et supplétive à celle des Etats, mais elle demeure commune et donne certainement un sens à la solidarité telle qu'évoquée par les Traités.

6. La lutte contre le terrorisme, qui s'est progressivement affirmée, au fil du droit dérivé mais aussi au cœur même du droit primaire, et dont se sont saisies les institutions pour œuvrer à des stratégies sans cesse révisées et augmentées, a longtemps été une finalité que l'Union cherchait à atteindre, et ce en construisant prudemment et régulièrement un cadre juridique fait de normes autant que de *soft law*, ensemble hétérogène mais établi de concert (I). Les outils de la lutte se sont ensuite affirmés, ayant pour objet exclusif la lutte contre le terrorisme ou y contribuant au fil de leurs missions (II). Il semble aujourd'hui, au terme de cette déjà longue évolution, que l'approfondissement de la lutte contre le terrorisme se fasse sur un prisme sensiblement différent et plus large, à travers une liaison sans cesse plus forte entre la sécurité intérieure et extérieure de l'Union (III).

I. La construction patiente et diffuse d'un arsenal juridique de lutte contre le terrorisme

7. La lutte contre le terrorisme au niveau européen doit d'abord être évoquée sous les traits du « Groupe TREVI » (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale) créé sous l'impulsion du Conseil européen de Rome de décembre 1975, il se réunit dès juin 1976 avec pour principal objectif l'échange d'informations sur la menace terroriste et la nécessité de définir des stratégies entre Etats membres¹⁷. Ces réunions périodiques des ministres de l'Intérieur et/ou de la Justice ont eu des compétences étendues à l'immigration illégale ou à la lutte contre la criminalité organisée, et constituent les premiers pas de la coopération policière et la pierre fondatrice de la politique « Justice et Affaires Intérieures ». Commence ainsi à voir le jour la volonté d'un espace judiciaire européen. Les étapes successives sont connues. La structure en piliers issue du Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, consacre « la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures », la « coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le

droit à la vie, à la fois par des mesures à prendre au niveau national et dans le cadre de la coopération internationale, en tenant compte des traités ou des accords bilatéraux et multilatéraux existants, applicables entre les Parties ».

¹⁴ Protocole additionnel, adopté par Comité des Ministres lors de sa 125^e session le 19 mai 2015.

¹⁵ L'objet n'étant pas ici de développer ces éléments, nous nous permettons de renvoyer sur ces points essentiels aux contributions nombreuses des auteurs et en premier lieu aux éléments mis en ligne par la Cour elle-même pour en avoir un regard concis et précis.

¹⁶ Notions que le vocabulaire employé pour l'Union est bien celui de la *lutte* et non celui de la *guerre* contre le terrorisme, terminologie plus volontiers utilisée par les Etats ; certains Etats en particulier.

¹⁷ Conseil de l'Union européenne, Communication « Vivre dans un espace de liberté, sécurité et justice », 2005, v. <http://www.consilium.europa.eu/fr/workarea/downloadasset.aspx?id=1057>

terrorisme »¹⁸ est alors inscrite dans le droit primaire au titre des « questions d'intérêt commun ». Puis, le Traité d'Amsterdam, invoquant l'objectif de l'Union « *d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice* » invoque que cet objectif « *est atteint par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme* »¹⁹, les moyens évoqués sont alors, en premier lieu, une coopération plus étroite entre les forces de police, entre les autorités judiciaires et le rapprochement des règles de droit pénal des Etats membres²⁰.

8. La lutte contre le terrorisme pour l'Union européenne, après ces premiers pas fondateurs, se présente principalement sous les traits d'un corpus composé d'un ensemble assez hétérogène mêlant des actes juridiques autant que de la *soft law*, cadre diffus et complémentaire à la lutte opérée par les Etats Membres marqué notamment par l'incitation ferme faite à ces derniers de ratifier un ensemble de textes considérés comme pertinents et nécessaires. L'« arsenal juridique » de lutte contre le terrorisme s'est, dans un premier temps, surtout appuyé sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice, pensé et construit par les programmes de Tampere (1999-2004), La Haye (2004-2009) puis Stockholm (2010-2014). Si l'antériorité par rapport à septembre 2001 doit être soulignée, l'année 2001 reste une date charnière permettant de signaler une césure dans la progression des mesures de lutte contre le terrorisme, la progression s'étant accélérée après le 11 septembre 2001.

9. Avant 2001, peuvent être répertoriés des documents dits de « première génération », permettant de souligner une « *interaction entre actes juridiques, documents politiques et documents internes* »²¹. Ainsi, les « lignes directrices pour une approche commune en vue d'éliminer le terrorisme international » ont été établies dès 1986 puis régulièrement révisées et constituent un « *outil de dialogue politique qui définit l'attitude générale de l'Union face au terrorisme et explicite sa stratégie pour lutter contre le terrorisme au niveau international* »²². Parmi cette première génération de textes, Mme Auvret-Finck cite les instruments adoptés dans le cadre du troisième pilier, dont la décision du Conseil du 3 décembre 1998 chargeant Europol de traiter des infractions commises ou susceptibles d'être commises dans le cadre d'activités terroristes portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes, ainsi qu'aux biens, l'action commune du Conseil du 15 octobre 1996 portant sur la création et la tenue d'un répertoire de compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterroriste entre les Etats membres de l'Union, ou encore la recommandation du 9 décembre 1999 sur la coopération en matière de lutte contre le financement du terrorisme²³.

10. Signalons que quelques jours avant les attentats du 11 septembre, la lutte contre le terrorisme était au cœur des discussions au sein des institutions. En effet, le 5 septembre 2001, le Parlement avait adopté une recommandation dans laquelle il demandait l'adoption d'une « *décision-cadre aux fins de rapprochement des dispositions législatives instaurant des règles minimales, au niveau européen, relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans le domaine du terrorisme* ». Etait mise en avant la difficulté

¹⁸ Art. K1, 9° du Traité sur l'Union européenne, 1992, inclus dans le Titre VI « Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ».

¹⁹ Titre VI, art. K 1 tel que modifié par le Traité d'Amsterdam, 1997.

²⁰ V. not. Daniel Flore, « Une justice pénale européenne après Amsterdam », *JTDE*, 1999, p. 123 ; Emmanuelle Gindre, *L'émergence d'un droit pénal de l'Union européenne*, LGDJ, Fondation Varenne, 2009, 524 p.

²¹ Josiane Auvret-Finck, « Le cadre juridique de référence de la lutte contre le terrorisme », in J. Auvret-Finck (dir.), *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme, Etat des lieux et perspectives*, Larcier, Bruxelles, 2010, p. 21.

²² J. Auvret-Finck, art. préc., p. 21.

²³ V. respectivement *JOCE* C26 du 30 janv. 1999, p. 22 ; *JOCE* L 273 du 25 oct. 1996, p. 1 ; *JOCE* C 373 du 23 déc. 1999, p. 1 ; cités par J. Auvret-Finck, art. préc., p. 21.

d'une définition universelle du terrorisme : « *il n'est guère possible de parvenir à une définition qui soit à la fois objective, précise et universellement acceptable* »²⁴. Les attentats sur le sol américain ont précipité le calendrier, conduisant à l'adoption d'un ensemble de mesures. Ainsi, à une première génération de textes, Mme Auvret-Finck voit succéder une deuxième génération, constituée par les textes adoptés dans l'après-11 septembre²⁵ : « *cet arsenal juridique va s'enrichir d'actes contraignants, dont certains présentent une dimension trans-piliers. Cette production normative est elle-même encouragée par des documents politiques qui s'inscrivent dans une vision volontariste et programmatique où transparaît l'exigence de cohérence* »²⁶. C'est alors surtout après le 11 septembre que se multiplient les outils de lutte contre le terrorisme.

11. En réaction directe aux attaques, le Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001 indique d'abord que « la lutte contre le terrorisme sera plus que jamais un objectif prioritaire de l'Union européenne », et adopte un plan d'action pour la lutte contre le terrorisme, évoquant cinq points : le renforcement de la coopération policière et judiciaire, le développement des instruments juridiques internationaux, la volonté de mettre fin au financement du terrorisme, de renforcer la sécurité aérienne et enfin de coordonner l'action globale de l'Union européenne²⁷. Trois éléments méritent ensuite d'être considérés comme constituant les outils majeurs et de référence dans la lutte contre le terrorisme pour l'Union européenne. D'une part, les positions communes 2001/930/PESC²⁸ et 2001/931/PESC du 27 décembre 2001 en constituent les premiers éléments essentiels. D'un côté, la position commune 2001/930/PESC s'inscrit dans le prolongement de la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité des Nations Unies²⁹. Le texte reprend ainsi les termes mêmes de la résolution, réceptionnant alors les dispositions contraignantes de la résolution, même si des différences peuvent être signalées, marquant que « *si la mise en œuvre des mesures adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU semble tirer les conséquences du caractère suprême des résolutions adoptées par cet organe, il ne faut pas en déduire que le Conseil de l'Union s'est borné à recopier les résolutions. Ce dernier a, à l'inverse, complété et interprété certaines dispositions de celles-ci d'une manière extensive* »³⁰. Le financement du terrorisme est érigé en crime ; sont énumérées également les conventions et protocoles internationaux auxquels les Etats membres doivent devenir parties. La position commune 2001/931/PESC prend pour sa part un soin important quant à la définition des « personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme » et quant à l'acte de terrorisme, acte intentionnel, qui « *par sa*

²⁴ v. le document A5-0273/2001, Rapport Watson du 12 juil. 2001 : *Rapport sur le rôle de l'Union dans la lutte contre le terrorisme*. Le texte met en avant les différences entre les législations antiterroristes des Etats membres : ne disposaient pas de législation spécifique relative au terrorisme : Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Suède ; disposaient d'une législation spécifique : Allemagne, Espagne, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni (p. 15 du rapport) ; v. A. Alcoceba Gallego, M. Quesnel, L. Rodriguez de las Heras Ballell, S. Sava-Albaladéjo, « Définir juridiquement le terrorisme dans le cadre international et européen », in Emmanuelle Saulnier-Cassia, *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, LGDJ, 2014, spéc. pp. 28 et s.

²⁵ V. *infra*

²⁶ J. Auvret-Finck, *op. cit.*, p. 22.

²⁷ Conclusions et plan d'action du Conseil européen extraordinaire, 21 sept. 2001, v. ce texte et les éléments évoqués par le rapport français : Alain Barrau, Rapport d'information n° 3332, *sur les mesures prises par l'Union européenne à la suite des attentats terroristes aux Etats-Unis*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Ass. nat., 15 oct. 2001.

²⁸ Positions communes du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme 2001/930/PESC (JOCE L 344 du 28 déc. 2001, p. 90) ; et relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme 2001/931/PESC (JOCE L 344 du 28 déc. 2001, p. 93)

²⁹ Résolution 1373 (28 sept. 2001) : le Conseil de Sécurité « *décide que tous les Etats doivent : prévenir et réprimer le financement du terrorisme ; ériger en infraction la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux (...) de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utiliser pour perpétrer des actes de terrorisme ; geler sans attendre les fonds (...) des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme* ».

³⁰ Pierre Dumas, « L'hypothèse de la circulation des normes engendrées par la lutte contre le terrorisme dans l' « espace » de l'Union européenne », in Charlotte Girard, *La lutte contre le terrorisme : l'hypothèse de la circulation des normes*, Bruylant, « Collection du CREDHO », 2012, p. 111.

nature ou son contexte, peut gravement nuire à un pays ou à une organisation internationale (...) lorsqu'il est commis dans le but de gravement intimider une population, ou contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou gravement déstabiliser les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale ». Là encore, un même constat peut être fait : « *même en ce qui concerne les mesures de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, au stade de l'exécution de ces mesures, l'Union européenne ne se contente pas de prendre en charge la diffusion des valeurs universelles, mais les complète et les adapte au contexte européen* »^{31 32}. Enfin, la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme³³, modifiée en 2008³⁴, prescrivant aux Etats membres de prendre « des mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels » précisément établis. Ainsi appréhendé et précisément circonscrit par des définitions communes entre Etats membres, le terrorisme, et les actes dans lesquels il s'incarne, permet de mesurer au sein de l'Union européenne une forte activité normative, accélérée après les attaques du 11 septembre. L'Union, tout en prenant la suite des résolutions du Conseil de Sécurité, s'en démarque également symboliquement par les définitions posées et imposées aux Etats membres qui, de plus en plus nombreux, se dotent après le 11 septembre de législations spécifiques pour lutter contre le terrorisme.

12. Par la suite, les mesures adoptées par l'Union européenne vont tendre à privilégier la définition d'une stratégie de sécurité. « Une Europe sûre dans un monde meilleur » : la stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003, rédigée sous l'autorité du Haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana, au Conseil européen et adoptée par ce dernier les 12 et 13 décembre, identifie des « défis mondiaux » et « principales menaces » contre la sécurité de l'Union. Si la démarche est ambitieuse, le document reste marqué par des considérations générales et des axes peu approfondis. Les menaces répertoriées sont au nombre de quatre : la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des Etats, la criminalité organisée. Pour y répondre, le document établit des « objectifs stratégiques » pour l'Union qui demeurent tout aussi vastes : « *faire face aux menaces* », « *construire la sécurité de notre voisinage* » ou encore « *fonder l'ordre international sur un multilatéralisme efficace* ». Le document de 2003 semble alors bien peu précis, notamment à côté des autres instruments dont a commencé à se doter l'Europe. Il sera pourtant la première pierre d'un édifice qui désormais se complète, gagne en précision et donc en crédibilité.

13. Avant l'adoption du Traité de Lisbonne, la lutte contre le terrorisme a avancé de conclusions en déclarations à l'image du Conseil européen des 25 et 26 mars 2004 adoptant la déclaration sur la lutte contre le terrorisme. Marqué d'abord par la solidarité et la sympathie exprimées après les attentats de Madrid, ce texte est plus précis que la stratégie esquissée en 2003, les « objectifs stratégiques de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme » sont révisés et augmentés, ciblant notamment la nécessité de fortifier le consensus international, de réduire l'accès des terroristes aux ressources financières, de développer les

³¹ P. Dumas, *op. cit.*, p. 112.

³² Et v. le régime de sanctions, pour la mise en œuvre de la résolution 1267 (1999) du Conseil de Sécurité, v. J. Auvret-Finck, *op. cit.*, pp. 23 et s.

³³ 2002/475/JAI (JOCE L. 164 du 22 juin 2002, p. 3) ; v. not. A. Alcoceba Gallego *et alii*, art. préc., quant à la définition de l'infraction terroriste dans les décisions-cadres (p. 33 et s.), quant à la nécessité ou la pertinence d'une définition universelle du terrorisme (p. 37 et s.).

³⁴ Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 nov. 2008 (JOUE, L. 330, p. 22).

moyens d'enquête ou encore d'assurer la sécurité des transports³⁵. Le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a adopté une stratégie visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, d'une part, et une stratégie visant à lutter contre le terrorisme, d'autre part. Ce dernier texte est notamment marqué, comme le souligne pertinemment Mme Auvret-Finck par « *le souci de communiquer (...) visible dans la présentation didactique du texte* », *stratégie qui par ailleurs doit être considérée comme « un modèle du genre puisqu'elle a fortement inspiré la stratégie de lutte contre le terrorisme adoptée par les Nations Unies le 8 septembre 2006 »*³⁶. La lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne s'organise alors autour de quatre axes : prévention, protection, poursuite et réaction, dans un cadre où la coopération avec les pays tiers et les institutions internationales continue d'être mise en avant. Ces axes font appel à une lutte multidimensionnelle, les aspects liés au recrutement des terroristes, au financement des actions, à la coopération transfrontalière, ou encore des aspects sectoriels de lutte dans le domaine de la sécurité chimique, biologique radiologique et nucléaire, concourent ensemble à une politique qui peut en ce sens être qualifiée de « rhizomique »³⁷. Cet « arsenal juridique » a donné lieu à la naissance d'entités contribuant concrètement à la lutte contre le terrorisme, même si cette dernière n'est pas nécessairement leur objet principal.

II. La contribution concrète d'acteurs européens à la lutte contre le terrorisme

14. La lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne s'est continuellement construite avec des outils, sans cesse renforcés, l'incarnant et y concourant directement, sans nécessairement être dédiée à elle-seule. Ainsi, l'espace de liberté, de sécurité et de justice construit progressivement³⁸ permet d'abord une coopération judiciaire en matière pénale. La décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust³⁹ vise à constituer un point de convergence entre les autorités compétentes au sein de l'Union pour les enquêtes et poursuites, touchant au moins deux Etats membres, relatives aux formes graves de criminalité. Peut être soulignée la décision-cadre du 13 juin 2002⁴⁰ relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres⁴¹. Ensuite, la coopération policière permet en particulier de signaler la contribution de l'Office européen de Police (Europol) créée par la décision du Conseil du 6 avril 2009⁴². L'article 88 du Traité évoque d'ailleurs explicitement son rôle puisqu'il assigne à Europol la mission « *d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières et des autres services répressifs des Etats membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun* »⁴³.

³⁵ Texte disponible, not. : www.senat.fr/europe/bruxelles_terrorisme_mars2004.pdf

³⁶ Sur ces questions, nous nous permettons de renvoyer aux points détaillés par J. Auvret-Finck, *op. cit.*, pp. 25-39.

³⁷ P. Dumas, *op. cit.*, p. 95.

³⁸ V. art. 67 TFUE, v. not. P. Mbongo (dir.), *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, 2014, pp. 36 et s. v. part. Eleftheria Neframi, « L'aspect externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ? », in Catherine Flaesch-Mouglin, Lucia Serena Rossi, *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, coll. « Rencontres européennes », 2013, pp. 507-532.

³⁹ Décision 2002/187/JAI du 28 fév. 2002 (*JOCE* L. 63 du 6 mars, p. 1), modifiée par la décision du Conseil 2009/426/JAI du 16 déc. 2008 (*JOUE* L 138 du 4 juin 2009, p. 14)

⁴⁰ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 (*JOCE* L 190 du 18 juil., p. 1).

⁴¹ V. A. Mégie, « Extradier dans l'Union européenne au nom de la lutte contre le terrorisme : l'application du mandat d'arrêt européen », in E. Saulnier-Cassia, préc. pp. 129-143.

⁴² Décision du Conseil 2009/371/JAI du 6 avr. 2009 (*JOUE* L 121 du 15 mai).

⁴³ Art. 88 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

15. Les agences Europol et Eurojust partagent une mission commune de lutte contre le terrorisme, leur montée en puissance ne fait alors pas de doute, mais « *pour autant, ces agences ont atteint un certain seuil au-delà duquel tout renforcement pourrait s'analyser en un dépassement de la coopération, très loin d'être partagé par l'ensemble des Etats membres* », en ce sens, « *tout progrès à l'échelle européenne passe pour l'heure par l'utilisation optimale des instruments existants* » selon M. Blanc qui en déduit, sur ce point, « *que la lutte contre le terrorisme demeurera pour longtemps l'affaire des Etats* »⁴⁴.

16. Enfin, au titre des acteurs de la lutte contre le terrorisme, il convient d'ajouter le poste de « coordinateur de la lutte contre le terrorisme », créé par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2004⁴⁵ et visant à « promouvoir une approche globale et coordonnée ». La création d'un tel poste a pu être considérée « *comme un aveu de l'échec d'une coordination efficace des actions préexistantes (...) et le témoin d'une méfiance initiale de l'institutionnalisation d'une fonction venant nécessairement heurter des compétences et des prés carrés existants* »⁴⁶ ; toutefois, il semble avoir le mérite de personnifier cette lutte à mesure que son titulaire exerce une action plus lisible et visible, à défaut d'être encore peu médiatisée⁴⁷.

17. Par ailleurs, notons simplement, sans le développer, l'intérêt de l'espace Schengen et tout particulièrement son système d'information (SIS), outil contribuant également à la lutte contre le terrorisme⁴⁸. Pour « assurer la sécurité des citoyens », et en particulier à la suite d'attaques, ont été réaffirmés l'importance de ces outils. En effet, en février 2015, les chefs d'Etats ou de gouvernement concluaient leur réunion informelle en mettant d'abord en avant ces derniers, ils demandaient en particulier que « *le cadre Schengen existant soit pleinement exploité afin de renforcer et de moderniser le contrôle aux frontières extérieures* », ou encore que « *que les services répressifs et les autorités judiciaires intensifient l'échange d'informations et la coopération opérationnelle, notamment par l'intermédiaire d'Europol et d'Eurojust* »⁴⁹.

18. La lutte contre le terrorisme constitue pour l'Union européenne et pour chacun de ses membres un défi auquel elle contribue avec des outils régulièrement aménagés et adaptés depuis les premiers balbutiements jusqu'à la détermination d'un ensemble d'actes et d'agences. Si la lutte contre le terrorisme faisait l'objet de textes spécifiques, et même d'organes dédiés, elle se comprenait jusqu'à présent surtout par la contribution qu'un ensemble varié d'institutions et d'agences. La lutte contre le terrorisme s'inscrivait ainsi comme un objectif à atteindre empruntant différents chemins. Le vocable de sécurité, dans sa dimension intérieure et extérieure, semble désormais prendre plus que jamais une place déterminante, la lutte contre le terrorisme en étant une facette, essentielle au demeurant.

⁴⁴ Didier Blanc, « Les agences européennes Europol et Eurojust et la lutte contre le terrorisme. Entre coopération et... coopérations », in E. Saulnier-Cassia, préc., pp. 103-125, spéc. p. 125. V. également Marco Borraccetti, « La collaboration entre Europol et Interpol : un parcours vers l'intégration ? », in C. Flaesch-Mougin, L. Serena Rossi, *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, coll. « Rencontres européennes », 2013, pp. 329-348.

⁴⁵ Déclaration sur la lutte contre le terrorisme, préc., pt. n° 14 « création du poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme »).

⁴⁶ V. E. Saulnier-Cassia, « La coordination de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme : une mission pour un coordinateur ? », in E. Saulnier-Cassia, préc., pp. 89-102. Le « *coordinateur a une double mission : celle de l'action et de la prévention, autrement dit, rendre plus efficace la lutte contre le terrorisme à travers les outils disponibles au niveau de l'Union européenne tout en renforçant et encourageant une plus grande prévention des risques* » (p. 92).

⁴⁷ Au néerlandais Gijs de Vries a succédé Gilles de Kerchove depuis 2007 ;

v. <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>

⁴⁸ V. sur ces points not. Pascal Mbongo, *op. cit.*, p. 59 et s.

⁴⁹ Réunion informelle des chefs d'Etat ou de gouvernement, Bruxelles, le 12 fév. 2015, préc.

III.L'approfondissement de la lutte contre le terrorisme comme contribution à la sécurité intérieure et extérieure de l'Union

19. « Fondé sur l'ensemble des politiques et instruments de l'Union européenne, le [programme européen en matière de sécurité] contribuera à un meilleur échange d'informations, à une coopération opérationnelle accrue et à une plus grande confiance mutuelle, et permettra de concilier les dimensions intérieure et extérieure de la sécurité. Si l'Union européenne doit rester vigilante face à d'autres menaces nouvelles (...), les priorités du programme sont le terrorisme, la criminalité organisée et la cybercriminalité »⁵⁰. L'élaboration du programme européen en matière de sécurité, pour la période 2015-2020 montre ainsi que la lutte contre le terrorisme continue d'être une priorité mais elle s'inscrit plus volontiers dans un cadre plus large, et qui se veut également plus cohérent, celui d'une stratégie de sécurité dans ses dimensions intérieure et extérieure, déjà patiemment construite mais désormais affirmée plus clairement. Cette conciliation n'est en effet pas nouvelle, elle s'inscrivait déjà dans la timide stratégie européenne de sécurité en 2003. Le texte indiquait en effet que « l'environnement de l'après-guerre froide se caractérise par des frontières de plus en plus ouvertes, où les aspects internes et externes de la sécurité sont indissolublement liés »⁵¹. Progressivement, toutefois, plusieurs éléments permettent de souligner que la lutte contre le terrorisme gagne désormais un cadre élargi.

20. Avec l'adoption du Traité de Lisbonne, la lutte contre le terrorisme s'affirme dans le cadre d'une politique étrangère appuyée sur des outils nouveaux. Désormais regroupés dans un chapitre intitulé « dispositions spécifiques » du titre V consacré aux « dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union », la politique de sécurité et de défense commune réalise avec le Traité de Lisbonne une synthèse de dispositions initialement éparpillées dans le traité non ratifié, gage de cohérence et de lisibilité. Une notion de sécurité globale se renforce, en particulier par une double approche de solidarité au sein de l'Union et de défense collective⁵² à l'extérieur, permettant d'atténuer les frontières entre sécurité intérieure et extérieure. Par ailleurs et parallèlement, les missions dites de Petersberg, déjà précisées avec le Traité de Nice, visant les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, ont été renforcées en particulier pour s'adapter aux nouvelles menaces. Le Traité en étend notamment le champ d'application en faisant référence à la prévention ces conflits et au renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies »⁵³, l'article 43 du Traité invoque alors sans équivoque que « toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire »⁵⁴. En ce sens, les missions de lutte contre le terrorisme accroissent d'autant le champ d'action en légitimant nécessairement les actions à l'extérieur de l'Union ; les possibilités d'action peuvent d'ailleurs être plus vastes quand il s'agit pour un « groupe d'Etats membres » « de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts »⁵⁵. Le traité propose alors des fondements solides et des possibilités d'actions plus vastes, il revient aux Etats par la suite d'utiliser ces outils et

⁵⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Strasbourg, 28 avr. 2015, COM(2015)185.

⁵¹ *Une Europe sûre dans un monde meilleure*, Stratégie européenne de sécurité, 2003, préc.

⁵² V. not. Art. 42, al. 7 TUE : « au cas où un membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies ».

⁵³ Art. 42, al. 1, TUE.

⁵⁴ Art. 43, al. 1, TUE.

⁵⁵ Art. 42, al. 5, TUE.

moyens⁵⁶. Il conviendra simplement de signaler ici que dans le cadre des missions de l'Union européenne en dehors de ces frontières, plusieurs missions, notamment militaires ont été auréolées de succès, mais la majorité d'entre elles demeurent d'ampleur assez restreinte, même si pour beaucoup il s'agit de contribuer, directement ou plus indirectement, à la lutte contre le terrorisme⁵⁷.

21. Tel que présenté, le programme européen en matière de sécurité invoque les menaces diffuses et complexes, les problèmes de sécurité « *ayant pour cause l'instabilité dans le voisinage immédiat de l'Union européenne et l'évolution des formes de radicalisation, de violence et de terrorisme* », ces menaces exigent alors « une réponse efficace et coordonnée au niveau européen », et, même si « *l'Union européenne doit rester vigilante face à d'autres menaces nouvelles qui pourraient aussi exiger une réponse coordonnée de sa part* », « *les priorités du programme sont le terrorisme, la criminalité organisée et la cybercriminalité* »⁵⁸. Sur plusieurs points, l'approche permet de signaler le chemin parcouru. Si le « *respect absolu des droits fondamentaux* » est cité, autant que la nécessité de « *davantage de transparence, de responsabilité et de contrôle démocratique pour susciter la confiance des citoyens* », l'accent est mis sur une « *meilleure utilisation et mise en œuvre des instruments juridiques de l'Union* » et sur l'importance d' « *adopter une approche intersectorielle et interagences plus unifiée* ». Notons qu'au titre du renforcement de l'action est cité le système européen de dossiers passagers, dont la mise en place montre bien les difficultés de s'entendre au sein de cet espace et au-delà des déclarations pourtant très favorables des chefs d'Etat et de gouvernement⁵⁹.

22. La lutte contre le terrorisme, volontiers envahissante au regard des normes et outils juridiques dédiés ou y contribuant est sans cesse considérée au regard des menaces nouvelles et sans cesse augmentée et aménagée pour y faire face. La lutte contre la radicalisation⁶⁰ avait par exemple gagné en importance avec la survenance de différentes attaques et menaces sur le territoire des Etats membres. L'Union européenne, au fil de ses déclarations et stratégies, a construit un « arsenal juridique » qui a gagné en cohérence⁶¹. La sécurité des citoyens de l'Union dans ses dimensions intérieure et extérieure repose, d'abord et toujours, sur la volonté et l'action des Etats ; l'Union européenne, en précisant continuellement le cadre juridique de la lutte contre le terrorisme, leur offre un cadre commun dont ils n'ont certainement pas encore exploité toutes les potentialités.

⁵⁶ V. not. Nicolas Clinchamps, Pierre-Yves Monjal (dir.), *L'autonomie stratégique de l'Union européenne, Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, Larcier, Coll. « Dossiers », 2015, 304 p., spéc. les contributions d'A. Froment, « Le concept de sécurité commune : vers une mise en œuvre effective ? » pp. 45-54.

⁵⁷ Prenons ici seulement pour exemple la mission EUCAP Sahel, v. décision 2014/482/PESC du Conseil (JOUE L 217 du 23 juil. 2014, p. 31) : « *Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel, l'EUCAP Sahel Niger vise à permettre aux autorités nigériennes de définir et de mettre en œuvre leur propre stratégie nationale en matière de sécurité. L'EUCAP Sahel Niger vise également à contribuer à mettre en place une approche intégrée, multidisciplinaire, cohérente, durable et centrée sur les droits de l'homme en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée entre les différents intervenants nigériens dans le domaine de la sécurité* ».

⁵⁸ Communication de la Commission, précitée.

⁵⁹ V. réunion informelle, Bruxelles, 12 fév. 2015, préc.

⁶⁰ V. not. conclusions du Conseil européen en ce sens, 26 et 27 juin 2014, EUCO 79/14.

⁶¹ V. not. Louis Balmond, « Politique de sécurité et de défense commune et terrorisme », in J. Auvret-Finck (dir.), *op. cit.*, pp. 199-216. « *Si les Européens sont loin d'être unanimes sur tous les sujets qui les préoccupent, le terrorisme semble faire exception. Une assez grande unité règne, se traduisant par une perception commune de la menace et une acceptation d'une définition commune du terrorisme qui est pour l'instant impossible au plan international* », p. 199.