

Proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme

(2001/C 332 E/17)

COM(2001) 521 final — 2001/0217(CNS)

(Présentée par la Commission le 19 septembre 2001)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 29, 31, point e), et 34, paragraphe 2, point b),

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

considérant ce qui suit:

- (1) Le terrorisme constitue l'une des plus sérieuses violation des principes de dignité humaine, de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la règle de droit, principes sur lesquels l'Union européenne est fondée et qui sont communs aux États membres.
- (2) L'ensemble des États membres ou certains d'entre eux sont parties à un certain nombre de conventions en matière de terrorisme. La convention européenne pour la répression du terrorisme ⁽¹⁾ du 27 janvier 1977 ne considère pas les infractions terroristes comme des infractions politiques, des infractions connexes à une infraction politique ou des infractions inspirées par des mobiles politiques. Cette convention a fait l'objet de la recommandation 1170 (1991) adoptée par la Commission Permanente, agissant au nom de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 25 novembre 1991. Les Nations-Unies ont adopté la convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif du 15 décembre 1997 et la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999.
- (3) Au niveau de l'Union européenne, le Conseil a adopté, le 3 décembre 1998, le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice ⁽²⁾. Le terrorisme a été évoqué dans les conclusions du Conseil européen de Tampere ⁽³⁾ des 15 et 16 octobre 1999 et du Conseil européen de Santa María da Feira ⁽³⁾ des 19 et 20 juin 2000. Il est également mentionné dans la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la mise à jour semestrielle du tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en

vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne (deuxième semestre 2000) ⁽⁴⁾. La déclaration de La Gomera adoptée lors de la réunion informelle du Conseil du 14 octobre 1995 condamne le terrorisme comme une menace contre la démocratie, le libre exercice des droits de l'homme et le développement économique et social.

- (4) Le 30 juillet 1996, 25 mesures de lutte contre le terrorisme ont été préconisées par les pays les plus industrialisés (G7) et la Russie réunis à Paris.
- (5) La convention portant création d'un Office européen de police ⁽⁵⁾ (la convention Europol), basée sur l'article K3 du traité sur l'Union européenne, fait référence, notamment dans son article 2, à l'amélioration de l'efficacité et de la coopération des autorités compétentes des États membres en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme.
- (6) L'Union européenne a pris les autres mesures suivantes pour lutter contre le terrorisme: 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 ⁽⁶⁾; l'action commune 96/610/JAI du 15 octobre 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K3 du traité sur l'Union européenne, portant sur la création et la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterroriste, destiné à faciliter la coopération antiterroriste entre les États membres de l'Union européenne ⁽⁷⁾; l'action commune 98/428/JAI du 29 juin 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K3 du traité sur l'Union européenne, concernant la création d'un réseau judiciaire européen ⁽⁸⁾ ayant des compétences en matière d'infractions terroristes (en particulier son article 2); l'action commune 98/733/JAI du 21 décembre 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne ⁽⁹⁾; et la recommandation du Conseil, du 9 décembre 1999, sur la coopération en matière de lutte contre le financement du terrorisme ⁽¹⁰⁾.

⁽⁴⁾ COM(2000) 782 final.

⁽⁵⁾ JO C 316 du 27.11.1995, p. 1.

⁽⁶⁾ JO C 26 du 30.1.1999, p. 22.

⁽⁷⁾ JO L 273 du 25.10.1996.

⁽⁸⁾ JO L 191 du 7.7.1998, p. 4.

⁽⁹⁾ JO L 351 du 29.12.1998, p. 1.

⁽¹⁰⁾ JO C 373 du 23.12.1999, p. 1.

⁽¹⁾ STE n° 90.

⁽²⁾ JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

⁽³⁾ <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

- (7) Les importants efforts accomplis par les organisations internationales, notamment les Nations-Unies et le Conseil de l'Europe, doivent être complétés par un rapprochement supplémentaire des législations des États membres de l'Union européenne. L'importante évolution de la nature du terrorisme, l'inadéquation des formes traditionnelles de coopération judiciaire et policière pour lutter contre le terrorisme et les lacunes juridiques existantes doivent être combattues par de nouvelles mesures, à savoir la mise en place de règles minimales relatives aux éléments constitutifs et aux sanctions en matière de terrorisme.
- (8) Dans la mesure où ces objectifs de l'action proposée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante unilatéralement par les États membres, et peuvent donc être mieux réalisés, en raison de la réciprocité nécessaire, au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité, tel que mentionné à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, et tel que défini à l'article 5 du traité CE. En vertu du principe de proportionnalité, tel que défini dans ce dernier article, la présente décision-cadre se limite au minimum de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (9) Des mesures devront être adoptées et applicables non seulement pour les actes terroristes commis dans les États membres, mais aussi pour ceux qui affectent les États membres d'une quelconque manière. Les mesures de coopération policière et judiciaire constituent la façon appropriée de combattre le terrorisme dans l'Union et au niveau international, mais parallèlement des actions complémentaires pourront être adoptées afin de renforcer l'impact dans la lutte contre les actes terroristes et d'assurer la cohérence des relations extérieures de l'Union.
- (10) La définition des éléments constitutifs du terrorisme doit être la même dans tous les États membres, y compris celle des infractions en rapport avec des groupes terroristes. D'autre part, des peines et des sanctions correspondant à la gravité de ces infractions doivent être prévues à l'encontre des personnes physiques et morales qui ont commis de telles infractions ou en sont responsables.
- (11) Le fait que l'infraction revête un caractère particulièrement cruel, qu'elle ait affecté un nombre élevé de personnes, qu'elle revête un caractère particulièrement grave ou persistant, qu'elle ait été commise contre des personnes qui représentent des cibles pour les terroristes, en raison de leur rôle représentatif en tant que membres du pouvoir exécutif ou législatif ou parce qu'elles sont en contact avec des terroristes dans le cadre de leurs activités professionnelles, devrait constituer une circonstance aggravante.
- (12) Le fait que des terroristes renoncent à leurs activités terroristes et fournissent aux autorités administratives ou judiciaires des informations utiles permettant à ces dernières de lutter contre le terrorisme doit constituer une circonstance atténuante.
- (13) Des règles juridictionnelles doivent être établies pour garantir que l'infraction peut faire l'objet de poursuites.
- (14) La convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 est prise en considération pour faciliter les poursuites lorsqu'une infraction est commise dans un État membre qui n'extrade pas ses ressortissants.
- (15) En vue d'améliorer la coopération et conformément aux règles de protection des données, notamment la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement informatisé des données à caractère personnel⁽¹⁾, les États membres devraient s'accorder mutuellement la plus large assistance judiciaire possible. Des points de contact opérationnels devraient être désignés pour l'échange d'informations et les mécanismes de coopération existants à cette fin devraient être utilisés de manière adéquate.
- (16) Les victimes de certains types d'infractions terroristes tels que menaces et chantage, peuvent être assez vulnérables. Chaque État membre devrait, par conséquent, faire en sorte que l'enquête ou les poursuites ne dépendent pas de dénonciations ou d'accusations de personnes victimes de ces infractions.
- (17) La présente décision-cadre respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus en particulier par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment son chapitre VI,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION-CADRE:

Article premier

Objet

L'objet de la présente décision-cadre est d'établir des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions, correspondant à la gravité de ces infractions, applicables aux personnes physiques et morales qui ont commis des infractions terroristes ou en sont tenues pour responsables.

Article 2

Champ d'application

La présente décision-cadre s'applique aux infractions terroristes

- a) commises ou préparées entièrement ou en partie dans un État membre; ou
- b) commises par les ressortissants d'un État membre; ou

⁽¹⁾ STE n° 108.

c) commises pour le compte d'une personne morale établie dans un État membre; ou

d) commises contre les institutions ou la population d'un État membre.

Article 3

Infractions terroristes

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les infractions suivantes, définies par son droit national, commises intentionnellement par un individu ou un groupe contre un ou plusieurs pays, leurs institutions ou leur population, et visant à les menacer et à porter gravement atteinte ou à détruire les structures politiques, économiques ou sociales d'un pays, soient sanctionnées comme des infractions terroristes:

- a) le meurtre;
- b) les dommages corporels;
- c) l'enlèvement ou la prise d'otages;
- d) le chantage;
- e) le vol simple ou qualifié;
- f) la capture illicite d'installations étatiques ou gouvernementales, de moyens de transport publics, d'infrastructures, de lieux publics et de biens ou les dommages qui leur sont causés;
- g) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture d'armes ou d'explosifs;
- h) la libération de substances contaminantes, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, la mise en danger de personnes, de biens, d'animaux ou de l'environnement;
- i) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource fondamentale;
- j) la commission d'attentats en perturbant un système d'information;
- k) la menace de commettre l'une des infractions énumérées ci-dessus;
- l) la direction d'un groupe terroriste;
- m) l'encouragement ou le soutien d'un groupe terroriste, ou la participation à un groupe terroriste.

2. Aux fins de la présente décision-cadre, on entend par «groupe terroriste» une association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre les infractions terroristes visées au paragraphe 1, points a) à k).

Article 4

Incitation, aide, complicité et tentative

Les États membres font en sorte que l'incitation, l'aide, la complicité et les tentatives de commettre une infraction terroriste soient punissables.

Article 5

Peines et sanctions

1. Les États membres font en sorte que les infractions et les comportements terroristes visés aux articles 3 et 4 puissent être sanctionnés par des peines effectives, proportionnées et dissuasives.

2. Les États membres font en sorte que les infractions terroristes visées à l'article 3 puissent être sanctionnées par des peines de privation de liberté des durées minimales suivantes:

- a) l'infraction visée à l'article 3, paragraphe 1, point a): vingt ans;
- b) l'infraction visée à l'article 3, paragraphe 1, point l): quinze ans;
- c) les infractions visées à l'article 3, paragraphe 1, points c), g), h) et i): dix ans;
- d) l'infraction visée à l'article 3, paragraphe 1, point m): sept ans;
- e) les infractions visées à l'article 3, paragraphe 1, points f) et j): cinq ans;
- f) l'infraction visée à l'article 3, paragraphe 1, point b): quatre ans;
- g) les infractions visées à l'article 3, paragraphe 1, points d), e) et k): deux ans.

3. Les États membres font en sorte que des sanctions complémentaires ou de remplacement telles que des travaux d'intérêt général, la limitation de certains droits civils ou politiques ou la publication de tout ou partie d'une condamnation, puissent être infligées pour les infractions et les comportements terroristes visés aux articles 3 et 4.

4. Les États membres font en sorte que des amendes puissent également être infligées pour les infractions et les comportements terroristes visés aux articles 3 et 4.

Article 6

Circonstances aggravantes

Sans préjudice de toute autre circonstance aggravante définie par leur droit national, les États membres font en sorte que les peines et les sanctions visées à l'article 5 puissent être aggravées lorsque l'infraction terroriste:

- a) revêt un caractère particulièrement cruel;
- b) affecte un grand nombre de personnes ou est de nature particulièrement grave et persistante;

- c) est commise contre des chefs d'État, des membres du gouvernement, toute autre personne protégée au niveau international, des membres élus des assemblées parlementaires, des membres des gouvernements régionaux ou locaux, des juges, des magistrats ou des fonctionnaires judiciaires ou pénitentiaires et des forces de police.

Article 7

Circonstances atténuantes

Les États membres font en sorte que les peines et les sanctions visées à l'article 5 puissent être atténuées lorsque l'auteur de l'infraction:

- a) renonce à ses activités terroristes et
- b) fournit aux autorités administratives ou judiciaires des informations les aidant
 - i) à prévenir ou à limiter les effets de l'infraction,
 - ii) à identifier ou à traduire en justice les autres auteurs de l'infraction,
 - iii) à trouver des preuves ou
 - iv) à empêcher que d'autres infractions terroristes soient commises.

Article 8

Responsabilité des personnes morales

1. Les États membres font en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions ou des comportements terroristes visés aux articles 3 et 4 commis ou adoptés pour leur compte par toute personne, agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale en cause, qui exerce un pouvoir de direction en son sein, sur l'une des bases suivantes:

- a) un pouvoir de représentation de la personne morale,
- b) une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale, ou
- c) une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale.

2. Abstraction faite des cas visés au paragraphe 1, les États membres font en sorte qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée au paragraphe 1 a rendu possible la commission de l'une des infractions ou l'adoption d'un des comportements terroristes visés aux articles 3 et 4 pour le compte de ladite personne morale, par une personne sous son autorité.

3. La responsabilité d'une personne morale au titre des paragraphes 1 et 2 n'exclut pas la possibilité de poursuites pénales à l'encontre de personnes physiques qui commettent les infractions terroristes ou adoptent les comportements visés aux articles 3 et 4.

Article 9

Sanctions à l'encontre des personnes morales

1. Les États membres font en sorte qu'il puisse être infligé aux personnes morales tenues pour responsables d'une infraction en vertu de l'article 8, paragraphe 1, des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, incluant des amendes pénales ou non pénales, ainsi que d'autres peines telles que:

- a) l'exclusion du bénéfice d'un avantage ou d'une aide d'origine publique,
- b) l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité commerciale,
- c) un placement sous surveillance judiciaire,
- d) une mesure judiciaire de dissolution,
- e) la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement qui a été utilisé pour commettre l'infraction.

2. Les États membres font en sorte qu'une personne morale tenue pour responsable d'une infraction terroriste en vertu de l'article 8, paragraphe 2, puisse faire l'objet de peines ou de mesures effectives, proportionnées et dissuasives.

Article 10

Compétence

1. Les États membres font en sorte que leur compétence soit établie pour les infractions et les comportements terroristes visés aux articles 3 et 4 lorsque l'infraction a été commise ou le comportement adopté:

- a) en tout ou en partie sur son territoire;
- b) par un de ses ressortissants, à condition que sa législation exige que l'acte soit également puni dans le pays où il a été commis;
- c) pour le compte d'une personne morale dont le siège est situé sur son territoire;
- d) contre ses institutions ou sa population.

2. Un État membre peut décider qu'il n'appliquera pas, ou qu'il n'appliquera que dans des cas ou des circonstances spécifiques, une règle de compétence prévue au paragraphe 1, point b), c) ou d).

3. Les États membres en informent le secrétariat général du Conseil et la Commission, en indiquant, le cas échéant, les cas ou les circonstances spécifiques dans lesquels la décision s'applique.

Article 11

Extradition et poursuites

1. Un État membre qui, en vertu de son droit national, n'extrade pas ses propres ressortissants établit sa compétence sur les infractions ou les comportements terroristes prévus aux articles 3 et 4, et commis ou adoptés par ses ressortissants sur le territoire d'un autre État membre ou contre les institutions ou la population d'un autre État membre.

2. Lorsque l'un de ses ressortissants est présumé avoir été l'auteur, dans un autre État membre, d'une infraction ou d'un comportement terroriste impliquant les actes visés aux articles 3 et 4, et qu'il n'extrade pas cette personne dans l'autre État membre en raison seulement de sa nationalité, un État membre peut soumettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins, le cas échéant, de poursuites.

Pour que des poursuites puissent avoir lieu, l'État membre dans lequel l'infraction ou le comportement a eu lieu transmet aux autorités compétentes de l'autre État membre l'ensemble des dossiers, informations et objets utiles, conformément à la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 2, de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957. L'État membre requérant est informé des poursuites engagées et de la suite qui leur aura été donnée.

3. Aux fins du présent article, le terme «ressortissant» d'un État membre est interprété conformément à toute déclaration faite par cet État en vertu de l'article 6, paragraphe 1, points b) et c), de la convention européenne d'extradition.

Article 12

Coopération entre États membres

1. Conformément aux conventions ou accords bilatéraux ou multilatéraux applicables, les États membres s'entraident le plus possible dans le cadre des procédures concernant des infractions ou les comportements terroristes mentionnés aux articles 3 et 4.

2. Lorsque plusieurs États membres sont compétents en ce qui concerne ces infractions terroristes, ils se consultent en vue de coordonner leur action pour engager des poursuites effectives. Ils utilisent au mieux la coopération judiciaire et d'autres mécanismes.

Article 13

Échange d'informations

1. Chaque État membre désigne un point de contact opérationnel qui peut être une structure opérationnelle existante ou une nouvelle structure créée à cette fin, pour l'échange d'informations et pour d'autres types de contacts entre États membres aux fins de l'application de la présente décision-cadre.

2. Chaque État membre indique au secrétariat général du Conseil et à la Commission quel est son point de contact opérationnel visé au paragraphe 1. Le secrétariat général notifie cette information aux autres États membres.

3. Lorsqu'un État membre dispose d'informations relatives à une infraction terroriste qui devrait être commise en affectant un autre État membre, il fournit ces informations à l'autre État membre. Les points de contact opérationnels mentionnés au paragraphe 1 peuvent être utilisés à cette fin.

Article 14

Protection et assistance aux victimes

Chaque État membre prévoit que l'enquête ou les poursuites concernant les infractions terroristes relevant de sa compétence ne dépendent pas d'une dénonciation ou d'une accusation d'une victime de l'infraction, du moins dans les cas où l'article 8, paragraphe 1, point a), est applicable.

Article 15

Mise en œuvre et rapports

Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la présente décision-cadre au 31 décembre 2002.

Ils communiquent au secrétariat général du Conseil et à la Commission le texte des dispositions qu'ils adoptent et des informations sur toute autre mesure prise pour transposer la présente décision-cadre.

Sur cette base, la Commission soumet, pour le 31 décembre 2003, au Parlement européen et au Conseil, un rapport sur la mise en œuvre de la présente décision-cadre, accompagné, le cas échéant, de propositions législatives.

Le Conseil vérifie si les États membres ont pris les mesures nécessaires pour se conformer à la présente décision-cadre.

Article 16

Entrée en vigueur

La présente décision-cadre entre en vigueur le troisième jour suivant sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.