



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 08.06.2004
COM(2004)409 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**fondé sur l'article 11 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte
contre le terrorisme**

{SEC(2004)688}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Rappel	3
2.	MÉTHODE ET CRITÈRES D'ÉVALUATION APPLIQUÉS POUR LA DÉCISION-CADRE	4
2.1.1.	Les décisions-cadres conformément à l'article 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne.....	4
2.1.2.	Critères d'évaluation	4
2.1.3.	Contexte de l'évaluation	5
3.	ÉVALUATION.....	6

1. RAPPEL

Conformément à l'article 11 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme¹ (ci-après «la décision-cadre»), la Commission rédige un rapport sur les mesures prises par les États membres pour se conformer à ladite décision.

À son paragraphe 1, l'article 11 impose aux États membres d'adopter les mesures nécessaires pour se conformer à la décision-cadre au plus tard le 31 décembre 2002. En vertu du paragraphe 2, les États membres communiquent à la même date au secrétariat général du Conseil et à la Commission le texte des dispositions transposant dans leur droit national les obligations que leur impose la décision-cadre. Sur la base de ces informations et du rapport de la Commission, le Conseil vérifie, au plus tard le 31 décembre 2003, si les États membres ont pris les mesures nécessaires pour se conformer à la décision-cadre.

La qualité et la transmission en temps utile des informations nationales se répercutent inévitablement sur la valeur et la ponctualité du rapport rédigé par la Commission. Dans sa lettre du 9 décembre 2002, la Commission a rappelé aux États membres les obligations qui leur incombent. Le 31 décembre 2002 toutefois, cinq États membres seulement (l'Autriche, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie et le Portugal) avaient informé la Commission des mesures prises pour mettre en œuvre la décision-cadre et seuls deux d'entre eux avaient effectivement joint les dispositions de transposition pertinentes. Un document établi sur ces bases n'aurait guère eu de sens, ce qui a conduit la Commission à admettre les réponses tardives et à s'informer auprès des personnes de contact éventuellement désignées par les États membres. En février 2003, sept autres États membres (la Belgique, le Danemark, la France, la Finlande, la Grèce, l'Espagne et le Royaume-Uni) avaient répondu, même si deux d'entre eux n'avaient mentionné que de simples projets législatifs. La Suède a été le treizième État membre à répondre, le 5 novembre 2003. Le Luxembourg et les Pays-Bas n'ont pas répondu.

Par conséquent, alors que l'article 11, paragraphe 2, de la décision-cadre, avait fixé au 31 décembre 2002 le délai pour la communication des dispositions d'application, les informations complémentaires reçues jusqu'à la date limite du 15 février 2004 ont été prises en compte. Le présent rapport fait donc le point sur la transposition sur la base des actes législatifs communiqués à la Commission à cette date de référence. Un document de travail des services de la Commission relatif à ce rapport présente une analyse détaillée des mesures nationales prises pour se conformer à la décision-cadre ainsi qu'un tableau précisant, sur la base des informations reçues par la Commission, les dispositions nationales transposant chaque article. Dans un rapport complémentaire, la Commission tiendra compte des informations communiquées après la date de référence et actualisera le cas échéant les informations relatives aux législations nationales.

¹ JO L 164, du 22.6.2002, p. 3.

2. MÉTHODE ET CRITÈRES D'ÉVALUATION APPLIQUÉS POUR LA DÉCISION-CADRE

2.1.1. *Les décisions-cadres conformément à l'article 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne*

La présente décision-cadre est fondée sur le traité sur l'Union européenne, notamment ses articles 29, 31, point e), et 34, paragraphe 2, point b).

L'instrument juridique dont se rapproche le plus la décision-cadre est la directive². Ces deux instruments lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Les décisions-cadres n'ont toutefois aucun effet direct.

2.1.2. *Critères d'évaluation*

Pour déterminer sur la base de critères objectifs si une décision-cadre a été intégralement mise en œuvre par un État membre, certains critères généraux élaborés à des fins analogues pour les directives doivent être appliqués mutatis mutandis aux décisions-cadres. Il s'agit plus précisément des critères suivants:

1. la forme et les moyens de la transposition sont choisis de façon à assurer l'effet utile de la directive, compte tenu de l'objet de celle-ci³;
2. chaque État membre est tenu de mettre en œuvre les directives de façon à répondre pleinement à l'exigence de clarté et de sécurité juridique et de transposer par conséquent les termes des directives dans des dispositions internes à caractère contraignant⁴;
3. la transposition d'une directive ne requiert pas obligatoirement la transcription exacte de celle-ci dans une disposition juridique expresse de droit national; un cadre juridique général (tel que des mesures adéquates déjà en vigueur par exemple) peut suffire, pour autant qu'il garantisse effectivement la pleine application de la directive et crée une situation juridique suffisamment précise et claire⁵;
4. les directives sont mises en œuvre dans le délai qu'elles fixent à cet effet⁶.

² Article 249 CE.

³ Voir la jurisprudence concernant la mise en œuvre des directives: affaire 48/75, *Royer*, Recueil 1976, page 497, point 518.

⁴ Voir la jurisprudence concernant la mise en œuvre des directives: affaire 239/85 *Commission contre Belgique*, Recueil 1986, page 3645, point 3659. Voir aussi l'affaire 300/81, *Commission contre Italie*, Recueil 1983, page 449, point 456.

⁵ Voir la jurisprudence concernant la mise en œuvre des directives, comme l'affaire 29/84, *Commission contre Allemagne*, Recueil 1985, page 1661, point 1673, par exemple.

⁶ Voir la jurisprudence concernant plus spécifiquement la mise en œuvre des directives, comme l'affaire 52/75 *Commission contre Italie*, Recueil 1976, page 277, point 284, par exemple. Voir, en général, les rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire, par exemple: COM(2001) 309 final.

Les deux instruments lient les États membres «quant au résultat à atteindre». Il peut s'agir d'une situation juridique ou factuelle qui rend justice aux intérêts poursuivis par lesdits instruments conformément au traité⁷.

L'évaluation générale, prévue à l'article 11, de la façon dont les États membres se sont conformés à la décision-cadre, se fonde autant que possible sur les critères précités.

2.1.3. Contexte de l'évaluation

À titre d'observation préliminaire, on rappellera le contexte et le suivi (juridiques) du rapport d'évaluation. Alors que dans le cadre du premier pilier, la Commission peut engager une procédure d'infraction contre un État membre, cette faculté ne lui est pas reconnue par le traité sur l'UE. Le présent rapport a donc une autre nature et vise d'autres objectifs qu'un rapport sur la mise en œuvre par les États membres d'une directive relevant du premier pilier. Toutefois, la Commission étant pleinement associée aux travaux dans les domaines relevant du troisième pilier⁸, elle doit logiquement être chargée de l'évaluation factuelle des mesures d'application, pour permettre au Conseil d'apprécier dans quelle mesure les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la décision-cadre.

En deuxième lieu, la décision-cadre doit être vue non pas comme une série de dispositions fragmentaires, mais comme un tout: un système global dont les éléments sont inévitablement imbriqués. Fondamentalement, les États membres sont invités à intégrer dans leur système juridique des notions telles que «l'infraction terroriste» et particulièrement «l'intention terroriste», qui figure par ailleurs implicitement à l'article 2 («infractions relatives à un groupe terroriste») et à l'article 3 («infractions liées aux activités terroristes»). Cette exigence découle de l'obligation prévue à l'article 5, paragraphe 2, de sanctionner les infractions terroristes par des peines d'emprisonnement plus sévères que celles prévues en droit national pour des infractions «ordinaires» équivalentes. En outre, les obligations découlant de l'article 9 - qui prévoit une compétence judiciaire extraterritoriale élargie sans possibilité de déclaration et qui établit un mécanisme de facteurs prioritaires dont il convient de tenir compte en cas de conflits positifs de compétence - vont également au-delà des obligations normalement imposées par les décisions-cadres. Bien que de structure analogue à d'autres instruments visant à harmoniser un domaine spécifique du droit pénal, la présente décision-cadre se distingue donc de ceux qui ne demandent pas d'intégrer les «infractions spécifiques» pour autant que le comportement à criminaliser soit déjà couvert par une «incrimination générique»⁹. Dans ces cas, les obligations relatives aux peines peuvent également être respectées en appliquant les règles générales en matière.

⁷ PJG Kapteyn et P. Verloren van Themaat "Introduction to the Law of the European Communities", troisième édition, 1998, page 328.

⁸ Article 36, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.

⁹ Par exemple, le vol d'une carte de crédit auquel fait référence l'article 2, point a), de la décision-cadre du Conseil du 28 mai 2001 concernant la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces, pourrait être couvert par la disposition générale relative au vol dans le Code pénal.

Par conséquent, même si l'évaluation peut et doit se référer à chacun des articles, on ne peut les envisager séparément. La mise en œuvre incomplète ou inexistante d'un article ou d'une partie d'article se répercutera sur les dispositions liées qui, envisagées séparément, pourraient sembler conformes aux exigences de la décision-cadre et elle affectera l'ensemble du système. Toutefois, des divergences subsistant, l'évaluation tiendra compte, le cas échéant, du contexte juridique national en matière pénale.

3. ÉVALUATION

Très peu d'États membres ont communiqué en temps opportun à la Commission tous les textes pertinents de leurs dispositions d'application. L'évaluation factuelle et les conclusions tirées reposent donc parfois sur des données incomplètes. La Commission n'a reçu aucune information du Luxembourg ni des Pays-Bas et la Grèce n'a communiqué aucune information spécifique. Ceci étant, la situation concernant la transposition des dispositions spécifiques dans les douze autres États membres se présente comme suit:

Article 1er: Huit États membres ont spécifiquement classé les infractions terroristes dans une catégorie à part, même s'il existe des divergences quant à l'ampleur et à la méthode de mise en œuvre, et que l'Irlande a entamé le processus visant à modifier la législation à cette fin. L'Italie et le Royaume-Uni ne prévoient qu'un nombre limité d'infractions spécifiquement terroristes et qualifient les infractions ordinaires intentionnellement terroristes soit de circonstance aggravante (en Italie) soit en appliquant la définition générale du terrorisme (au Royaume-Uni). Il semblerait que l'Allemagne n'ait pas transposé cette disposition comme requis.

Article 2: La plupart des États membres disposent déjà ou disposeront d'une législation incriminant séparément les actes terroristes commis en relation avec des groupes terroristes. En Suède et au Danemark (exception faite de certains actes de participation), les groupes terroristes, la direction de leurs activités ou la participation à ces dernières n'ont pas été spécifiquement incriminés, même si, dans certains cas, ceux qui participent à ces activités sont punissables en tant qu'auteurs ou co-auteurs de l'infraction terroriste en question.

Article 3: Quatre États membres seulement disposent d'une législation répondant aux obligations qui leur incombent en vertu de cet article. L'Irlande devrait être en mesure de s'y conformer dès l'entrée en vigueur de ses nouvelles dispositions législatives. Les autres États membres ayant fourni des informations à la Commission ne pourront s'acquitter que partiellement de leurs obligations.

Article 4: Seuls quelques États membres ont des dispositions spécifiques en la matière, mais il semble toutefois qu'en appliquant les règles générales relatives à la complicité et aux infractions non consommées, ils seront en mesure de respecter implicitement les obligations découlant de cet article, pour autant que les articles précédents aient été intégralement mis en œuvre.

Article 5: Même si deux États membres seulement y ont explicitement fait référence dans les informations communiquées à la Commission, il semble que tous seront en mesure de respecter les obligations découlant du paragraphe 1. Huit États membres ont déjà répondu à l'obligation prévue au paragraphe 2, ou seront en mesure de le faire. Il n'est pas possible de conclure pour l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni que des sanctions renforcées seront prévues pour toutes les infractions en question. Quant au paragraphe 3, en cas de direction d'un groupe terroriste, sept États membres prévoient les sanctions requises et trois autres, qui ne criminalisent pas spécifiquement ce comportement, pourraient respecter partiellement cette disposition. L'Espagne ne satisfait à cette disposition qu'en ce qui concerne la direction d'un groupe terroriste qui menace simplement de commettre des actes terroristes. Lorsqu'il est question de la participation aux activités d'un groupe terroriste, huit États membres remplissent pleinement les conditions requises, alors que pour quatre autres, ce n'est que partiellement le cas.

Article 6: La législation nationale de six États membres prend spécifiquement en considération les circonstances particulières mentionnées dans cet article, alors que les autres États membres ne font référence à aucune mesure spécifique pour la mise en œuvre de cette disposition facultative.

Article 7: Huit États membres disposent déjà, ou disposeront après la clôture de la procédure, d'une législation permettant de tenir des personnes morales pour responsables des infractions terroristes. Parmi ces États membres, seuls quatre ont communiqué suffisamment d'informations pour apporter la preuve qu'ils seront en mesure de satisfaire aux obligations découlant de l'article 7, paragraphe 2. L'Espagne, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni n'ont pas fourni d'informations suffisantes pour que l'on puisse considérer que la mise en œuvre de cet article est complètement réalisée.

Article 8: Sept États membres prévoient ou prévoiront que des personnes morales sont passibles d'amendes pénales ou non pénales. La plupart appliquent également l'ensemble ou une partie des sanctions facultatives prévues dans cette disposition.

Article 9: Il est probable que tous les États membres seront en mesure de respecter cet article en ce qui concerne l'application du principe de territorialité visé à l'article 9, paragraphe 1, point a), paragraphe 1, point b) et paragraphe 4. Quant à la compétence extraterritoriale, la majorité des États membres disposent ou disposeront de règles qui, à des degrés divers, couvrent les principes de personnalité active et passive, comme stipulé à l'article 9, paragraphe 1, points c) et e). Seule l'Autriche a expressément transposé l'article 9, paragraphe 1, point d); l'Irlande suivra; il semblerait toutefois que la disposition ait été reprise en Italie, au Portugal et en Finlande. Huit États membres ont adopté ou adopteront des dispositions législatives conformes à l'article 9, paragraphe 3; trois autres États membres seront en mesure de se conformer partiellement à cette disposition. Enfin, alors que l'Irlande ne transposera que partiellement l'article 9, paragraphe 2, aucun État membre ne semble avoir intégré dans sa législation nationale les critères permettant de résoudre les conflits positifs de compétence auxquels se réfère cette disposition.

Article 10: Seule l'Autriche a présenté suffisamment d'informations pour prouver le respect de l'article 10, paragraphe 1; il semble toutefois que, aux fins des enquêtes et des poursuites, les infractions terroristes sont traitées dans tous les États membres comme des infractions touchant au bien public. Huit États membres ont communiqué des informations concernant des mesures complémentaires pour garantir l'assistance aux familles de victimes, visées à l'article 10, paragraphe 2.

Article 12: La Commission ne dispose pas d'informations spécifiques concernant la transposition à Gibraltar.

Au vu de ce qui précède, la Commission invite les États membres qui ne l'auraient pas encore fait à procéder à une transposition rapide et complète dans leur ordre juridique national des dispositions de la décision-cadre et à l'informer immédiatement des mesures adoptées, et de lui transmettre le texte des dispositions légales ou administratives en vigueur.