



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.11.2007
COM(2007) 681 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(2007) 1463}

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**

TABLE DES MATIÈRES

1.	CONTEXTE.....	3
1.1.	La décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.	3
1.2.	Le premier rapport.....	3
1.3.	Le présent rapport	3
2.	MÉTHODE ET CRITÈRES D'ÉVALUATION APPLIQUÉS POUR LA DÉCISION-CADRE	4
3.	ÉVALUATION.....	4
3.1.	Les États membres évalués pour la première fois.....	4
3.2.	Les États membres évalués pour la seconde fois	7
4.	CONCLUSIONS.....	10

1. CONTEXTE

1.1. La décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme

La décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme¹ (ci-après dénommée «la décision-cadre») est un instrument essentiel dans le cadre de la lutte antiterroriste.

En effet, elle harmonise la définition des infractions terroristes dans tous les États membres et fait en sorte que ceux-ci prévoient des peines et des sanctions correspondant à la gravité des infractions à l'encontre des personnes physiques et morales qui les ont commises ou qui en sont responsables. Elle prévoit des règles de compétence juridictionnelle pour garantir que les infractions terroristes puissent faire l'objet de poursuites efficaces et elle adopte des mesures spécifiques à l'égard des victimes, qui sont vulnérables.

1.2. Le premier rapport

L'article 11 de la décision-cadre impose à la Commission de rédiger un rapport sur les mesures prises par les États membres pour se conformer à ses dispositions.

Conformément à cet article, un rapport de la Commission² ainsi qu'un document de travail des services de la Commission³ annexé au rapport ont été adoptés le 8 juin 2004.

Comme, à cette époque, la Commission n'avait reçu aucune information du Luxembourg et des Pays-Bas, ni aucune information spécifique de la Grèce, les États membres évalués étaient l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

La réponse du Conseil au rapport de la Commission⁴ a été adoptée les 25 et 26 octobre 2004 et, dans ses conclusions:

- invitait les États membres qui ne s'étaient pas encore totalement conformés à la décision-cadre à le faire le plus rapidement possible et à fournir des informations sur les progrès accomplis;
- invitait les États membres concernés à fournir les informations supplémentaires demandées dans le rapport de la Commission;
- invitait les nouveaux États membres à fournir des informations sur leurs mesures de transposition de la décision-cadre.

Ces informations devaient être communiquées au Conseil et à la Commission pour le 31 décembre 2004.

1.3. Le présent rapport

Tous les États membres ont envoyé leurs informations à la Commission avant la date limite du 31 décembre 2006. Le présent rapport fait donc le point de la transposition sur la base des

1 JO L 164 du 22.6.2002, p.3.

2 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, COM(2004)409 final du 8.6.2004

3 Document de travail des services de la Commission. Annexe au 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 du 8.6.2004

4 Document du Conseil 11687/2/04 REV 2 DROIPEN 40 du 12.10.2004.

actes législatifs communiqués à la Commission à cette date de référence⁵. Il a été élaboré en tenant compte de tous les renseignements fournis à l'institution sur la transposition de la décision-cadre après la rédaction du premier rapport, y compris les observations formulées par certains États membres sur le contenu exact de leur transposition et sur l'évaluation du premier rapport. 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.

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

Les critères d'évaluation appliqués pour établir le présent rapport sont identiques à ceux suivis pour la rédaction du premier rapport, dans lequel ils sont décrits⁶.

Le contexte de l'évaluation est essentiellement le même que celui exposé dans le premier rapport⁷. Il doit toutefois être tenu compte d'un élément supplémentaire: la présente évaluation est influencée par l'existence d'un rapport d'évaluation antérieur. Elle établit une distinction entre les États membres qui y étaient déjà évalués et ceux qui le sont pour la première fois. Les premiers sont examinés à la lumière des conclusions du précédent rapport et des informations complémentaires qu'ils ont fournies. Pour les seconds, une évaluation complète et initiale était nécessaire. Cependant, même dans le second cas, la présente évaluation respecte et développe l'interprétation des dispositions de la décision-cadre donnée dans le premier rapport, en y renvoyant à de nombreuses reprises.

Enfin, s'agissant de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision-cadre, la Commission rappelle que les mesures antiterroristes telles que la législation d'application doivent être appliquées dans le strict respect des droits fondamentaux et du principe de légalité. La Commission continuera de suivre cette question de près. En effet, plus il sera garanti que l'UE et les États membres respecteront les droits fondamentaux dans leur application du droit communautaire, plus l'Union aura de chances de faire des avancées décisives dans la lutte antiterroriste.

3. ÉVALUATION

3.1. Les États membres évalués pour la première fois

Ce groupe d'États membres comprend ceux qui étaient membres de l'Union avant l'élargissement de 2004 mais qui n'avaient pas été évalués dans le premier rapport (Grèce, Luxembourg et Pays-Bas)⁸ et tous ceux qui ont adhéré à l'Union le 1^{er} mai 2004. Peu d'entre

5 En ne tenant pas compte des entrées en vigueur et de l'avancée de modifications ou propositions législatives dont la Commission avait été préalablement informée. Le rapport prend donc en considération l'entrée en vigueur des modifications apportées par l'Estonie à son code pénal, le 15 mars 2007, ainsi que le dépôt à la Chambre des Représentants chypriote du "projet de loi sur le terrorisme et les infractions liées".

6 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, COM(2004)409 final du 8.6.2004, pp. 4-5.

7 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, COM(2004)409 final du 8.6.2004, pp. 4-5.

8 Voir "Document de travail des services de la Commission. Annexe au 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), p.4, ci-après dénommé le premier rapport d'évaluation (document de travail des services de la Commission). Aucune information n'était parvenue du Luxembourg et des Pays-Bas,

eux ont communiqué à temps à la Commission tous les textes pertinents de leurs mesures de transposition. L'évaluation factuelle et les conclusions tirées reposent donc parfois sur des données incomplètes. Au terme de l'évaluation des informations fournies par les treize États membres, la situation relative à la transposition de la décision-cadre est la suivante:

Article 1^{er}: la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas et la Slovaquie ont correctement transposé l'article 1^{er}, en ce sens qu'ils ont incriminé les infractions terroristes dans une catégorie à part, tandis que Chypre est en train de modifier sa législation à cet effet. Dans les autres États membres examinés, le mode de définition des infractions terroristes suscite certaines préoccupations: le Luxembourg ne prévoit pas de liste des infractions terroristes, la Slovénie n'emploie qu'une définition générale de celles-ci, la Lituanie semble ne pas avoir de définition complète et la Pologne ne définit que l'intention terroriste. En outre, la Lituanie, la Pologne et la Slovaquie ne prévoient pas de disposition reliant ces infractions ordinaires aux définitions du terrorisme ou les assimilant aux infractions terroristes en cas d'intention terroriste.

Article 2: l'Estonie, la Grèce, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie ont correctement transposé cet article par des dispositions spécifiques qui incriminent distinctement les actes commis en relation avec des groupes terroristes. Le projet de loi chypriote introduira également des dispositions concrètes à cet effet. La Lituanie utilise une formule mixte : les dispositions générales sur les associations criminelles complètent le champ d'application limité de la disposition spécifique sur les groupes terroristes. Mais cette disposition n'englobe pas la direction d'un groupe terroriste. De manière similaire, la Hongrie n'incrimine pas la direction d'un tel groupe. En République tchèque, ni les groupes terroristes ni leur direction ou la participation à leurs activités ne font l'objet d'une incrimination spécifique, alors que c'est le cas de l'aide à la commission d'infractions terroristes. En Lettonie, la direction d'un groupe terroriste est incriminée alors que la participation semble n'être punissable qu'en relation avec la commission d'infractions terroristes spécifiques. Ces deux pays renvoient toutefois à des dispositions générales incriminant la participation à une organisation criminelle ou à des bandes organisées. De même, le droit slovène ne contient pas de disposition spécifique sur les groupes terroristes; cette notion serait intégrée dans celle, plus large, d'«association criminelle».

Article 3: seuls la Grèce, Malte et les Pays-Bas ont entièrement transposé cet article sur les infractions liées au terrorisme. La législation chypriote est encore en cours de modification. Les autres États membres pourront, dans certains cas, atteindre le même résultat en considérant ces infractions comme des actes de collaboration avec un groupe terroriste ou comme une participation à certaines infractions terroristes, et se conformer ainsi en partie aux obligations découlant de cet article.

Article 4: la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovénie renvoient aux dispositions générales de leur droit pénal relatives à la participation, l'incitation, la tentative et l'association criminelle, qui permettraient implicitement à leur législation d'être conforme à cet article. La République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie et Malte ont en outre adopté des dispositions spécifiques sur le terrorisme. À Chypre, des modifications relieront les dispositions générales relatives à la complicité, l'incitation, la tentative et l'association criminelle, à l'intention terroriste.

tandis que la Grèce s'était bornée à annoncer que la DC avait déjà été intégrée dans le droit national, sans fournir d'autre information ni de textes législatifs.

Article 5: Bien que seules les modifications législatives prévues par Chypre mentionnent explicitement l'extradition pour les infractions terroristes, tous les États membres sont en mesure de respecter le paragraphe 1, qui les oblige à prendre les mesures nécessaires pour que les infractions visées aux articles 1er à 4 soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, susceptibles d'entraîner l'extradition. La Grèce, l'Estonie, la Hongrie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas et la Pologne ont correctement transposé le paragraphe 2. Ce serait également le cas du projet de loi chypriote, alors que les autres États membres évalués n'ont pas introduit de dispositions spécifiques aggravantes et n'ont pas recensé d'infractions ordinaires équivalentes qui permettraient de comparer les sanctions et donc d'évaluer la transposition. Pour le paragraphe 3, s'agissant de la participation à un groupe terroriste, tous les États membres, sauf la Slovénie, ont bien transposé ou transposeront la disposition. En ce qui concerne la direction d'un groupe terroriste, la plupart des États membres ont correctement transposé cette disposition. Cependant, la Hongrie et la Slovénie n'ont pas respecté les peines minimales requises, et la Grèce et la Pologne ont choisi une formulation qui, certes, n'exclut pas l'imposition d'une peine privative de liberté maximale de quinze mois mais qui ne la garantit pas non plus.

Article 6: seuls la Grèce, la Hongrie et le Luxembourg prévoient, et Chypre prévoira, au terme de sa procédure législative, des circonstances atténuantes pour la peine sanctionnant les crimes terroristes, qui tiennent compte de certaines des circonstances particulières définies par cet article. La République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie renvoient à des règles plus générales prévoyant des circonstances atténuantes, tandis que le reste des États membres concernés n'ont pas proposé de législation transposant cette disposition facultative.

Article 7: la République tchèque, la Lettonie et la Slovaquie n'ont pas prévu de responsabilité des personnes morales pour les infractions terroristes, ainsi que le requiert le paragraphe 1, et le Luxembourg n'a pas transmis les dispositions correspondantes. Les autres États membres évalués ont correctement transposé le paragraphe 1. Leurs dispositions vont souvent au-delà du minimum requis par la décision-cadre, soit en fixant plus d'un critère soit en adoptant des critères plus larges. Seules la Grèce, la Hongrie, la Lituanie, Malte, la Pologne et la Slovénie ont prévu des règles qui transposent explicitement le paragraphe 2, y compris le défaut de surveillance ou de contrôle comme source de responsabilité des personnes morales. Cependant, dans certains des autres États membres, on peut déduire que le paragraphe est couvert par des formulations plus générales. Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas et la Slovénie ont tous transposé le paragraphe 3, selon lequel la responsabilité des personnes morales n'exclut pas les poursuites pénales contre les personnes physiques auteurs des infractions.

Article 8: à part la République tchèque, le Luxembourg et la Slovaquie, tous les États membres ont communiqué une législation ou un projet législatif prévoyant des sanctions à l'encontre des personnes morales et respectant l'obligation minimale, fixée à l'article 8, de prévoir des amendes pénales et non pénales. Toutefois, la transposition de cet article par la Lettonie est viciée par sa transposition incorrecte de l'article 7. La plupart des États membres appliquent également tout ou partie des sanctions facultatives indiquées dans cette disposition, certains d'entre eux prévoyant même des sanctions supplémentaires non mentionnées dans la décision-cadre.

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 au paragraphe 1, points a) et b), et au paragraphe 4. Quant à la compétence extraterritoriale, la majorité des États membres disposent ou disposeront de règles couvrant, au moins partiellement, les principes de

personnalité active et passive énoncés à l'article 9, paragraphe 1, points c) et e). Seule Malte a expressément transposé l'article 9, paragraphe 1, point d), tandis que les Pays-Bas et la Slovénie renvoient à des dispositions qui le couvrent partiellement. L'article 9, paragraphe 3, a été expressément transposé par l'Estonie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Slovaquie et la Slovénie. Les clauses de compétence universelle figurant dans les législations grecque, lituanienne, polonaise, slovaque et slovène, ainsi que dans le projet de loi chypriote, pourraient permettre à ces pays d'être en conformité, au moins partielle, avec les paragraphes 1 et 3 en l'absence d'une transposition explicite. Enfin, alors que la Lituanie a partiellement transposé l'article 9, paragraphe 2, aucun autre 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: bien que seules l'Estonie, la Pologne et la Slovaquie mentionnent des articles spécifiques posant le principe de poursuites d'office, il apparaît probable que, dans tous les États membres, les infractions terroristes soient considérées, aux fins des enquêtes et des poursuites, comme des atteintes à l'ordre public. Seules l'Estonie et la Slovénie prévoient des dispositions concrètes concernant l'assistance aux familles de victimes, qui fait l'objet du paragraphe 2.

3.2. Les États membres évalués pour la seconde fois

Article 1^{er}: Le premier rapport d'évaluation concluait que l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Finlande, le Portugal et la Suède avaient correctement transposé l'article 1^{er}, en ce sens qu'ils avaient spécifiquement classé les infractions terroristes dans une catégorie à part, tandis que l'Irlande avait entamé le processus visant à modifier sa législation à cette fin. Il ajoutait que l'Italie et le Royaume-Uni ne prévoyaient qu'un nombre limité d'infractions spécifiquement terroristes et qualifiaient les infractions ordinaires intentionnellement terroristes soit de circonstance aggravante (Italie) soit en appliquant la définition générale du terrorisme (Royaume-Uni). Le rapport concluait que la législation allemande n'était pas conforme à l'article 1^{er} de la décision-cadre⁹.

Au vu des nouvelles informations communiquées par les États membres, la Commission constate un degré plus élevé de conformité à l'article 1^{er}. Cependant, ces informations ne dissipent pas entièrement les doutes dont elle faisait part dans son rapport. Seules les dispositions de l'Irlande, qui sont entrées en vigueur entretemps, confirment que son système juridique est conforme à l'article 1^{er}.

Article 2: le premier rapport d'évaluation concluait que la plupart des États membres avaient ou auraient une législation incriminant séparément les actes de terrorisme commis en relation avec des groupes terroristes. Seuls la Suède et le Danemark n'incriminaient pas spécifiquement la direction d'activités de groupes terroristes ou la participation à ces dernières, même si, dans certains cas, ceux qui participaient à ces activités étaient punissables en tant qu'auteurs ou co-auteurs de l'infraction terroriste en question¹⁰.

La Commission se doit de préciser que, s'il demeure exact que la direction d'un groupe terroriste et la participation à ses activités ne sont pas incriminées en tant que telles en Suède, la formulation très large de ses dispositions sur la tentative, les actes préparatoires, l'incitation et la complicité peut permettre de poursuivre les dirigeants et les participants d'un groupe terroriste. Quant au Danemark, la Commission considère que sa législation spécifique sur l'aide apportée aux groupes terroristes, plutôt que ses dispositions générales sur la complicité,

9 Premier rapport d'évaluation (résumé), p. 7.

10 Premier rapport d'évaluation (résumé), p. 6.

pourrait couvrir tous les comportements incriminés à l'article 2, paragraphe 2. L'absence d'incrimination distincte pour la collaboration à un groupe terroriste en Suède et pour la direction d'un tel groupe en Suède et au Danemark n'empêche pas en soi d'atteindre les résultats visés par la décision-cadre mais elle risque de compromettre l'objectif systématique et politique de cet instrument ainsi que la transparence de son application et, partant, la pleine transposition des dispositions qui s'y rapportent. Il y a donc lieu de constater que la Suède et le Danemark n'ont pas intégralement transposé l'article 2.

Article 3: cet article oblige les États membres à inclure certains actes dans les infractions liées au terrorisme. La première évaluation concluait que seuls la Finlande, la France, le Portugal et l'Espagne avaient une législation respectant totalement les obligations édictées par cet article et que le système juridique irlandais devrait être conforme après l'entrée en vigueur de sa nouvelle législation. La législation des autres États membres ne transposait que partiellement cet article¹¹.

L'Autriche, l'Italie et la Suède, ainsi que la Belgique et le Danemark, ont communiqué de nouvelles explications sur la transposition de cette disposition; toutefois, seul le Danemark a pu démontrer que sa législation est en totale conformité avec l'article 3 de la décision-cadre.

Article 4: ainsi que le concluait la première évaluation¹², seuls quelques États membres ont des dispositions spécifiques transposant cet article, mais en appliquant les règles générales relatives à la complicité, l'incitation, la tentative et l'association criminelle, la plupart ont implicitement transposé l'article 4, pour autant que les articles précédents aient été intégralement transposés. Toutefois, certaines questions se posent encore concernant la transposition de l'élément «tentative» en France et en Belgique, ainsi qu'au Portugal.

Article 5: au sujet de l'article 5, paragraphe 1, de la décision-cadre, la première évaluation présumait que tous les États membres seraient en mesure de respecter le paragraphe 1, qui les oblige à prendre les mesures nécessaires pour que les infractions visées aux articles 1^{er} à 4 soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, susceptibles d'entraîner l'extradition¹³.

L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, le Portugal ainsi que la Suède ont correctement transposé l'article 5, paragraphe 2¹⁴. Malheureusement, on ne peut toujours pas tirer la même conclusion pour l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni, malgré les informations complémentaires envoyées par ces États.

Pour le paragraphe 3, s'agissant de la direction d'un groupe terroriste, le premier rapport d'évaluation mentionnait que les législations autrichienne, belge, allemande, irlandaise, italienne, portugaise et britannique étaient ou seraient conformes à la décision-cadre. Les systèmes juridiques danois, français et suédois ne respecteraient que partiellement cette disposition. L'Espagne ne satisfaisait à cette disposition qu'en ce qui concerne la direction d'un groupe terroriste qui menace simplement de commettre des actes terroristes¹⁵. On peut désormais conclure que la législation française est également en totale conformité avec cet article.

11 Premier rapport d'évaluation (résumé), p. 6.

12 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, COM(2004)409 final, p.6 – ci-après dénommé «le premier rapport d'évaluation (résumé)».

13 Premier rapport d'évaluation (résumé), p. 6.

14 Premier rapport d'évaluation (résumé), p. 6.

15 Premier rapport d'évaluation (document de travail des services de la Commission), p. 22 et 23.

Concernant la participation aux activités d'un groupe terroriste, le premier rapport concluait que l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la France, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni avaient correctement transposé cette disposition, qui pouvait être considérée comme partiellement transposée en Allemagne, au Danemark, en Italie et en Suède¹⁶. Malheureusement, aucun de ces pays n'a communiqué d'informations susceptibles de convaincre la Commission que ce point est entièrement respecté.

Article 6: aucune autre observation n'a été communiquée concernant cet article. Il est donc supposé qu'aujourd'hui encore, seuls l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal et l'Espagne envisagent expressément les circonstances particulières mentionnées dans cet article, tandis que les autres pays n'ont pas fait mention de mesures spécifiques de transposition de cette disposition facultative¹⁷.

Article 7: le premier rapport d'évaluation concluait que la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie et le Portugal avaient adopté ou adopteraient une législation pour que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions visées dans la décision-cadre. Or, parmi ces États membres, seuls la Finlande, l'Irlande, l'Italie et le Portugal ont communiqué suffisamment d'informations pour que l'on considère que le paragraphe 2 était également couvert¹⁸.

Compte tenu des nouvelles observations et des informations fournies sur les nouvelles dispositions, il peut désormais être conclu que les systèmes juridiques autrichien et suédois sont également conformes à l'article 7, paragraphe 1, de sorte que seuls l'Espagne et le Royaume-Uni n'ont pas encore transposé cette disposition. En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 2, de la décision-cadre, l'Autriche, la Belgique et le Danemark ont apporté de nouvelles informations confirmant la conformité de leur législation.

Article 8: le premier rapport d'évaluation concluait que la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Portugal et la Finlande respectaient l'obligation minimale prévue à l'article 8 d'imposer des amendes pénales et non pénales aux personnes morales¹⁹. L'Autriche et la Suède peuvent désormais être ajoutées à la liste des États membres dont la législation est conforme à l'article 8.

Article 9: le premier rapport d'évaluation présumait que la législation de tous les États membres respectait le paragraphe 1, points a) et b), et le paragraphe 4, la territorialité étant le premier fondement de la compétence pénale²⁰. L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni avaient des règles qui, à des degrés divers, couvraient le principe de personnalité active énoncé à l'article 9, paragraphe 1, point c), même si certaines de ces règles ne s'appliquaient généralement pas aux résidents (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni) ou mentionnaient des conditions supplémentaires, telles que la double incrimination, non prévues par ce point (Danemark). Il en était de même du principe de personnalité passive énoncé à l'article 9, paragraphe 1, point e), bien que, dans certains cas, la portée de la disposition soit réduite en ne faisant référence qu'aux personnes ou lieux qui sont protégés ou en exigeant que l'auteur de l'infraction se trouve sur le territoire de l'État membre. En outre, seuls cinq États membres prévoient expressément des infractions contre les institutions ou organes de l'Union européenne. Seules l'Autriche et l'Irlande ont expressément transposé

16 Premier rapport d'évaluation (document de travail des services de la Commission), p. 22 et 23.

17 Premier rapport d'évaluation (résumé), p. 6.

18 Premier rapport d'évaluation (document de travail des services de la Commission), p. 30.

19 Premier rapport d'évaluation (document de travail des services de la Commission), p. 30.

20 Premier rapport d'évaluation (document de travail des services de la Commission), p. 31.

l'article 9, paragraphe 1, point d), alors qu'à l'époque, il semblait que la disposition serait reprise en Finlande, en Italie et au Portugal²¹. En ce qui concerne l'article 9, paragraphe 3, le rapport concluait que l'Autriche, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie et le Portugal prévoyaient explicitement la possibilité de poursuivre une personne ayant commis un crime terroriste à l'étranger et ne pouvant être extradée.

Il ressort des informations reçues que la législation belge couvre également l'article 9, paragraphe 1, point d), et l'article 9, paragraphe 3, et que la législation allemande est en outre conforme à l'article 9, paragraphe 1, points d) et e), de la décision-cadre. Le Danemark a fait part de son obligation d'entamer des poursuites dans tous les cas fixés par la décision-cadre. On peut considérer que la Suède a une compétence universelle pour les infractions terroristes. La modification apportée par la France pour transposer l'article 9, paragraphe 3, n'a pas convaincu la Commission de changer sa précédente conclusion sur ce paragraphe.

La situation relative à l'article 9, paragraphe 2, n'a pas progressé depuis la rédaction du premier rapport d'évaluation et l'Irlande continue d'être le seul État membre à avoir transposé cette disposition (même si ce n'est que partiellement) par sa loi intitulée *Criminal Justice (Terrorist Offences) Act 2005*, qui est entrée en vigueur depuis lors.

Article 10: à l'époque de la première évaluation, seule l'Autriche avait présenté suffisamment d'informations pour prouver que son système juridique respectait l'article 10, paragraphe 1; il semblait toutefois qu'aux fins des enquêtes et des poursuites, tous les États membres traitaient les infractions terroristes comme des atteintes à l'ordre public²². Les observations communiquées par la Belgique, le Danemark, la France et la Suède au sujet de la transposition de l'article 10, paragraphe 1, confortent l'hypothèse de la Commission selon laquelle les infractions terroristes font l'objet de poursuites pénales dans tous les États membres.

S'agissant de l'article 10, paragraphe 2, le premier rapport d'évaluation s'intéressait plus particulièrement aux mesures d'aide aux familles des victimes du terrorisme car la transposition de la décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales²³ fait l'objet d'un rapport indépendant. L'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni avaient communiqué des informations à ce sujet²⁴. Seul le Portugal a fourni des détails supplémentaires sur l'aide aux familles des victimes du terrorisme.

4. CONCLUSIONS

La Commission observe que la plupart des États membres évalués pour la première fois ont transposé les principales dispositions de la décision-cadre de manière satisfaisante. Certains points importants demeurent néanmoins non résolus. En ce qui concerne les États membres évalués pour la seconde fois, les informations supplémentaires qu'ils ont envoyées ont permis à la Commission de conclure qu'en général, le niveau de conformité avait progressé. Toutefois, la plupart des manquements constatés dans le premier rapport d'évaluation demeurent inchangés.

²¹ Premier rapport d'évaluation (document de travail des services de la Commission), p. 34.

²² Premier rapport d'évaluation (résumé), p. 7.

²³ JO L 82 du 22.3.2001, p. 1.

²⁴ Premier rapport d'évaluation (document de travail des services de la Commission), p. 35.

Les principales préoccupations de la Commission concernent les points suivants:

- le déficit de transposition de l'article 1^{er} en Allemagne, en Italie, en Lituanie, au Luxembourg, en Pologne, en Slovénie et au Royaume-Uni. Cette disposition est primordiale non seulement pour la décision-cadre mais pour la politique antiterroriste en général. En effet, la définition commune du terrorisme constitue le fondement de toutes les autres dispositions de la décision-cadre et permet l'application des instruments de coopération entre services répressifs;
- le déficit de transposition de l'article 5, paragraphe 3, relatif à l'harmonisation des sanctions pour infractions relatives à un groupe terroriste, au Danemark, en Allemagne, en Hongrie, en Italie, en Slovénie et en Suède, car il s'agit là aussi d'un aspect déterminant de la décision-cadre;
- le déficit de transposition de l'article 7 en République tchèque, en Lettonie, en Slovaquie, en Espagne et au Royaume-Uni. Établir une responsabilité pénale harmonisée des personnes morales pour les infractions terroristes est également une nécessité impérieuse pour la lutte contre le terrorisme.

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, en lui transmettant le texte des dispositions légales ou administratives en vigueur.