



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.12.2006
COM(2006) 770 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur la base de l'article 9 de la décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers

{SEC(2006)1591}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
1.1.	Contexte	3
2.	Méthode et critères d'évaluation de la conformité de la législation des États membres avec la décision-cadre	4
2.1.	Critères d'évaluation.....	4
2.2.	Contexte de l'évaluation	5
2.3.	Objectif général du rapport	6
3.	ÉVALUATION.....	6
4.	CONCLUSIONS.....	8

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur la base de l'article 9 de la décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

En vertu de l'article 9, paragraphe 2, de la décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (ci-après, la «décision-cadre»), la Commission est tenue d'établir un rapport écrit sur les mesures adoptées par les États membres pour se conformer aux dispositions de la décision-cadre¹.

Le paragraphe 1 dudit article dispose que les États membres adoptent les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la décision-cadre avant le 5 décembre 2004. Conformément au paragraphe 2, les États membres communiquent, pour 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 d'un rapport écrit de la Commission, le Conseil est tenu de vérifier avant le 5 juin 2005 dans quelle mesure les États membres se sont conformés aux dispositions de la décision-cadre. En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, ainsi que le Royaume-Uni et l'Irlande, il convient de tenir compte du fait que la décision-cadre constitue un développement de l'acquis de Schengen. Par conséquent, le respect de cette décision-cadre par l'Islande et la Norvège est apprécié selon une procédure spécifique convenue avec ces États. La Norvège a indiqué que les conditions constitutionnelles ont été remplies conformément à l'article 8, paragraphe 2, point c), de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, et que la directive 2002/90/CE du Conseil et ladite décision-cadre du Conseil peuvent lier la Norvège. Par ailleurs, la Norvège n'a pas encore transmis à la Commission le texte de la législation nationale correspondante.

La valeur de ce rapport dépend donc dans une large mesure de la qualité et de la ponctualité des informations nationales reçues par la Commission. Dans sa lettre du 7 décembre 2004, la Commission a rappelé aux États membres les obligations qui leur incombent.

Enfin, à la fin mars 2006, la Commission n'avait reçu aucune information concernant la mise en œuvre de la décision-cadre de la part de cinq États membres, à savoir l'Autriche, Chypre, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal. Les informations présentées par quatre États membres – l'Estonie, Malte, l'Espagne et la Suède - étaient soit purement préliminaires soit insuffisamment précises, et ne constituent donc pas une base adéquate pour une évaluation approfondie.

1 JO L 328 du 5.12.2002, p. 1.

Bien que la date limite de transmission du texte des dispositions de mise en œuvre ait été fixée au 5 décembre 2004, le rapport tient compte, dans la mesure du possible, des informations communiquées jusqu'en mars 2006.

Un document de travail des services de la Commission annexé au présent rapport contient une analyse détaillée des mesures nationales prises par les États membres afin de se conformer à la décision-cadre.

L'Irlande a fait savoir qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la décision 2002/192/CE, sa mise en œuvre de mesures fondées sur l'acquis de Schengen aurait lieu lorsque l'acquis serait mis en œuvre en vertu d'une décision au titre de l'article 4, paragraphe 1, de ladite décision. Sur cette base, la décision-cadre de novembre 2002 (2002/946/JAI) ne doit pas encore être mise en œuvre par l'Irlande. Par ailleurs, le Royaume-Uni a transmis des informations concernant la mise en œuvre de la décision-cadre.

2. METHODE ET CRITERES D'EVALUATION DE LA CONFORMITE DE LA LEGISLATION DES ÉTATS MEMBRES AVEC LA DECISION-CADRE

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

Une directive est l'instrument juridique qui est le plus comparable à une décision-cadre². Les 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 de mise en œuvre. Les décisions-cadres n'ont toutefois pas d'effet direct. La Commission ne peut tenter aucune action devant la Cour de justice - du moins dans l'état actuel du droit européen - pour imposer des mesures législatives en vue de la transposition d'une décision-cadre. Néanmoins, la Cour de justice est compétente pour statuer sur tout différend entre États membres concernant l'interprétation ou l'application (y compris la transposition) de la décision-cadre. L'exercice de ce droit de recours requiert des bases factuelles solides que le présent rapport de la Commission peut aider à établir.

2.1. Critères d'évaluation

Pour déterminer en toute objectivité 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:

1. il s'agit plus précisément des critères suivants: la forme et les moyens de la transposition doivent être 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 choisir une méthode de mise en œuvre répondant aux exigences de clarté et de sécurité juridique, et de veiller par conséquent à ce que la transposition soit faite dans des dispositions internes à caractère contraignant⁴,

² Article 249 du traité CE.

³ Voir la jurisprudence concernant la mise en œuvre des directives: notamment, l'affaire 48/75, Royer, Rec. 1976, p. 497, à la p. 518.

3. la transposition en droit national n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle, ce qui signifie que des mesures nationales adéquates déjà en vigueur, par exemple, peuvent suffire, pour autant qu'elles garantissent effectivement la pleine application de façon suffisamment claire et précise⁵;
4. si un délai a été fixé, la transposition doit être achevée avant l'expiration de ce délai⁶.

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 au résultat envisagé par lesdits instruments conformément au traité⁷.

L'évaluation générale de la mesure dans laquelle les États membres se sont conformés à la décision-cadre se fonde autant que possible sur les critères précités.

2.2. Contexte de l'évaluation

Une observation préliminaire portera sur le contexte juridique, notamment sur le suivi du rapport d'évaluation. Comme déjà mentionné, dans le cadre du traité UE, la Commission n'a pas la capacité d'engager des procédures d'infraction contre les États membres. L'évaluation juridique effectuée par la Commission des décisions-cadres et des directives imposant aux États membres des objectifs de même nature se fonde néanmoins sur les mêmes principes et méthodes.

Une deuxième observation préliminaire portera sur la nature spécifique du domaine réglementé. La décision-cadre est l'un des instruments adoptés pour lutter contre l'immigration clandestine, l'emploi illégal, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants; elle a pour finalité de renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. Elle complète la directive 2002/90/CE⁸ (ci-après, «la directive»), qui n'est pas couverte par le présent rapport et qui fera l'objet d'une évaluation séparée.

En ce qui concerne les sanctions, la décision-cadre dispose que chaque État membre prend les mesures nécessaires pour assurer que les infractions définies dans la directive fassent l'objet de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives susceptibles de donner lieu à extradition⁹. Ces sanctions peuvent être accompagnées de la confiscation du moyen de transport ayant servi à commettre l'infraction, de l'interdiction d'exercer directement ou par personne interposée l'activité professionnelle dans l'exercice de laquelle l'infraction a été commise, ou de l'expulsion. En outre, les sanctions seront des peines privatives de liberté dont

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

5 Voir la jurisprudence concernant la mise en œuvre des directives, par exemple l'affaire 29/84, Commission contre Allemagne, Rec. 1985, p. 1661, à la p. 1673.

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

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

8 JO L 328 du 5.12.2002, p. 17.

9 Cela signifie pour l'essentiel que les États membres devraient prévoir une peine privative de liberté ou une mesure de sûreté dont la durée maximale ne peut être inférieure à un an.

le maximum ne peut être inférieur à huit ans, lorsque les infractions sont commises dans un but lucratif et dans le cadre des activités d'une organisation criminelle ou en mettant en danger la vie des personnes faisant l'objet de l'infraction.

Le 13 septembre 2005, la Cour de justice a annulé la décision-cadre du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal au motif que cet instrument avait été adopté en dehors du cadre de la Communauté européenne (affaire C-176/03), c'est-à-dire en empiétant sur les compétences communautaires. L'arrêt précise la répartition des compétences entre la Communauté et l'Union en ce qui concerne les dispositions de droit pénal. L'analyse de l'impact et des lacunes éventuelles du train de mesures relatives aux passeurs, qui consiste en la directive 2002/90/CE et en la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil, afin de déterminer si ces instruments législatifs nécessitent des améliorations de fond, tiendra également compte des retombées de l'arrêt dans la perspective du remplacement de ces instruments par une directive unique.

2.3. Objectif général du rapport

Ce rapport évalue la mesure dans laquelle les États membres se sont conformés à la décision-cadre.

3. ÉVALUATION

La décision-cadre a pour objectif de rapprocher les législations des États membres dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine afin de renforcer le cadre pénal pour la prévention et la poursuite de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

Elle a en outre défini les mesures à prendre pour s'attaquer à l'aide apportée à l'immigration clandestine, non seulement lorsqu'elle concerne le franchissement irrégulier de la frontière à proprement parler, mais aussi lorsqu'elle a pour but d'alimenter des réseaux d'exploitation des êtres humains. À cet effet, un rapprochement des dispositions juridiques existantes a été jugé essentiel, notamment en ce qui concerne, d'une part, la définition précise de l'infraction considérée et des exemptions, qui fait l'objet de la directive du Conseil, et, d'autre part, les règles minimales en matière de sanctions, de responsabilité des personnes morales et de compétence, qui font l'objet de la décision-cadre.

Les informations que la Commission a reçues varient toutefois considérablement, en particulier pour ce qui est de leur exhaustivité. C'est ce qui ressort de l'annexe du présent rapport, qui contient les informations communiquées par les États membres. À cet égard, les États membres n'ont pas tous transmis à la Commission l'ensemble des textes de leurs dispositions d'application. L'évaluation factuelle et les conclusions qui en sont tirées reposent donc parfois sur des données incomplètes.

Article 1er: Sanctions

Les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les infractions définies dans la directive relative à l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers fassent l'objet de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, notamment des peines privatives de liberté, susceptibles de donner lieu à extradition et, le cas échéant, d'autres sanctions. Cela signifie en particulier que les États membres doivent respecter les définitions figurant à l'article 1er, point a) (fait d'aider sciemment à pénétrer illégalement sur le territoire d'un État membre ou à transiter illégalement par le territoire d'un

tel État) et à l'article 1er, point b) (fait d'aider sciemment, dans un but lucratif, à séjourner illégalement sur le territoire d'un État membre). Il convient par ailleurs de tenir compte de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive qui dispose que les États membres peuvent décider de ne pas imposer de sanctions à l'égard du comportement défini à l'article 1er, paragraphe 1, point a), dans les cas où ce comportement a pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée.

La plupart des législations notifiées érigent en infraction pénale l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, à savoir le fait d'aider sciemment soit à pénétrer sur le territoire d'un État membre ou à transiter par le territoire d'un tel État, soit, dans un but lucratif, à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation applicable. La même conclusion peut être tirée en ce qui concerne l'instigation, la participation et la tentative. En revanche, les sanctions prévues continuent de varier considérablement. Elles vont des amendes, pour les sanctions minimales, aux peines d'emprisonnement pouvant atteindre 15 ans, pour les sanctions maximales en cas de circonstances aggravantes. Cette situation n'est toutefois pas contraire à la décision-cadre, puisque celle-ci ne prévoit qu'un rapprochement minimal.

En outre, bien que la décision-cadre n'en fasse pas une obligation, mais prévoient simplement cette possibilité, la plupart des États membres comptent, dans leur législation, des dispositions relatives à la confiscation du moyen de transport, à l'interdiction d'exercer une activité professionnelle précise et à l'expulsion.

La plupart des législations notifiées disposent que, conformément à l'article 1er, paragraphe 3, de la décision-cadre, les infractions commises dans un but lucratif dans le cadre des activités d'une organisation criminelle ou en mettant en danger la vie des personnes victimes d'un trafic illicite sont considérées comme ayant été commises dans des circonstances aggravantes, ce qui implique des sanctions plus sévères. Il s'agit d'une obligation en vertu de la décision-cadre.

Articles 2 et 3: Responsabilité des personnes morales et sanctions à l'encontre de celles-ci

La décision-cadre introduit la notion de responsabilité des personnes morales parallèlement à celle des personnes physiques, obligeant les États membres à faire en sorte qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable des infractions visées aux articles 1er et 2 et commises pour leur compte par toute personne exerçant un certain pouvoir de direction en son sein. Il n'est pas nécessaire que cette responsabilité soit exclusivement pénale. Les sanctions à l'encontre des personnes morales seront «*effectives, proportionnées et dissuasives*».

En tout état de cause, pour ce qui est des informations relatives aux systèmes nationaux transmises à la Commission, la législation de la plupart des États membres prévoit la possibilité de prendre des sanctions à l'encontre des personnes morales, à tout le moins grâce à des mesures administratives.

Selon la législation de la République tchèque, de la Lettonie et de la République slovaque, les personnes morales ne peuvent pas être tenues pour responsables d'infractions pénales.

Article 4: Compétence

L'article 4 de la décision-cadre énumère les cas dans lesquels les États membres sont tenus d'établir leur compétence pour les infractions visées à l'article 1er. La principale règle est le principe de territorialité, selon lequel chaque État membre doit établir sa compétence pour les

infractions commises en tout ou en partie sur son territoire. Tous les États membres ayant communiqué des informations respectent ce principe.

En outre, les États membres doivent établir leur compétence pour les infractions commises par un de leurs ressortissants ou pour le compte d'une personne morale établie sur leur territoire, à moins qu'ils n'aient décidé d'utiliser les possibilités de ne pas appliquer cette règle de compétence, prévues à l'article 4, paragraphe 2, conformément aux conditions procédurales énoncées à l'article 4, paragraphe 3. À ce jour, la Commission n'a pas connaissance des informations transmises par les États membres au secrétaire général du Conseil conformément à l'article 4, paragraphe 3.

Article 5: Extradition et poursuites

Cet article a été en grande partie remplacé par la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen¹⁰. L'applicabilité ultérieure de l'article 5 nécessitant une analyse approfondie de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, notamment de son article 33, et des problèmes de mise en œuvre qui en découlent, comme l'annulation de la législation de transposition dans un État membre, cette question sera abordée dans le cadre du mandat d'arrêt européen et de son évolution future.

Article 6: Droit international relatif aux réfugiés

La Commission n'est pas en mesure de prendre une position définitive sur la mise en œuvre de cette disposition en raison du manque d'informations communiquées par les États membres. La Commission ne dispose toutefois d'aucune indication selon laquelle le droit international relatif aux réfugiés a été enfreint en raison de la mise en œuvre de cette décision-cadre.

Article 7: Communication d'informations entre les États membres

Les États membres n'ont en général pas transmis d'informations au sujet de la transposition de l'article 7; le Royaume-Uni, la Belgique, la Lettonie et le Danemark constituent des exceptions.

Article 8: Application territoriale

Cette disposition prévoit que la décision-cadre s'applique à Gibraltar. Le Royaume-Uni a fourni des informations spécifiques sur la transposition à Gibraltar.

4. CONCLUSIONS

Les États membres n'ont pas tous transmis en temps utile à la Commission l'ensemble des textes pertinents de leurs dispositions d'application. À la fin mars 2006, la Commission n'avait reçu aucune information de cinq États membres au sujet de la mise en œuvre de la décision-cadre. Il s'agit de l'Autriche, de Chypre, de la Grèce, du Luxembourg et du Portugal. L'Estonie, Malte, l'Espagne et la Suède n'ont communiqué que des informations préliminaires ou imprécises, qui ne constituent pas une base valable pour une évaluation approfondie.

¹⁰ Décision-cadre du Conseil 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.

L'évaluation juridique et les conclusions qui en sont tirées reposent donc parfois sur des données incomplètes.

D'une part, l'une des conséquences de la décision-cadre est que, dans la majorité des États membres, il existe des dispositions de droit pénal qui sanctionnent l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. D'autre part, l'éventail des sanctions prévues semble être très large; on pourrait par conséquent se poser la question de l'opportunité d'un instrument de l'UE visant un niveau plus élevé d'harmonisation. Il semble en outre que les législations pénales de certains États membres (Espagne et Pays-Bas, par exemple) n'établissent pas de distinction claire entre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants. Les deux décisions-cadres visant à combattre ces formes de criminalité sont fondées sur des définitions différentes, ce qui semble exclure que les mêmes dispositions de droit pénal puissent s'appliquer à ces deux formes de criminalité. Par conséquent, on peut se poser des questions quant à la mise en œuvre et à l'application appropriées de la décision-cadre du Conseil concernée si aucune distinction n'est établie entre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants.

En outre, la Commission n'a pas été en mesure d'obtenir des statistiques concernant les retombées pratiques de la décision-cadre sur l'immigration clandestine. Dans ce contexte, la Commission procédera en 2006/2007 à une évaluation plus axée sur la pratique du train de mesures relatives aux passeurs, qui consiste en la décision-cadre et en la directive 2002/90/CE, dans la perspective également de transformer ces deux instruments en une directive unique à la suite de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-176/03.

Ces premiers instruments de l'UE visant à lutter contre l'aide illicite à l'entrée et au séjour irréguliers devraient être complétés par des mesures s'attaquant spécifiquement à l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, la possibilité de trouver de tels emplois illégaux constituant un important facteur d'attraction pour l'immigration clandestine dans l'UE. Par conséquent, la Commission proposera, au cours du premier semestre 2007, des règles contraignantes relatives aux sanctions à infliger aux employeurs qui emploient des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

La Commission souligne l'importance d'une relation harmonieuse entre les dispositions applicables du droit pénal et la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Elle insiste de surcroît sur l'utilité de la poursuite de la coopération, notamment de la communication des informations appropriées entre les États membres. Au sujet de ce dernier point, il pourrait toutefois s'avérer nécessaire de procéder à une évaluation ultérieure en se fondant sur des données plus fiables.