

LA DÉCISION-CADRE DU 13 JUIN 2002 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Marie-Aude Beernaert

ères | *Revue internationale de droit pénal*

2006/1 - Vol. 77
pages 277 à 284

ISSN 0223-5404

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2006-1-page-277.htm>

Pour citer cet article :

Beernaert Marie-Aude , « La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme » ,
Revue internationale de droit pénal, 2006/1 Vol. 77, p. 277-284. DOI : 10.3917/ridp.771.0277

Distribution électronique Cairn.info pour ères.

© ères. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA DÉCISION-CADRE DU 13 JUIN 2002 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Marie-Aude BEERNAERT *

La décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme¹ peut, dans une certaine mesure, être présentée comme un produit des attentats du 11 septembre 2001.

L'idée d'un rapprochement des législations nationales en matière d'infractions terroristes n'est certes pas née ce jour-là. Elle était expressément inscrite dans le Traité sur l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam² et la Commission avait annoncé son intention de présenter une proposition de décision-cadre sur le terrorisme avant la fin du 3^e trimestre 2001³. Il n'en demeure pas moins que les attentats contre le WTC et le Pentagone ont donné une

* Professeur à l'Université catholique de Louvain

¹ J.O., L 164 du 22 juin 2002, pp. 3 et s.

² Voy. l'article 31, point e) du T.U.E. qui prévoit l'adoption progressive de "mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du *terrorisme* et du trafic de drogue".

³ Voy. 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 du 23 mai 2001, COM(2001)782final, pp. 33-34.

impulsion essentielle en la matière⁴ et permis l'adoption de la décision-cadre du 13 juin 2002 en un temps record⁵.

L'objet principal de cette décision-cadre est de veiller à ce qu'un certain nombre de comportements considérés comme relevant du terrorisme soient érigés en infractions dans tous les Etats membres de l'Union (I) et soient punissables de sanctions comparables (II). La décision-cadre comporte aussi, classiquement, des dispositions sur la responsabilité des personnes morales (III) et en matière de compétence (IV). Elle prévoit, enfin, une disposition spécifique sur les victimes (V).

I. Les comportements incriminés

La décision-cadre du 13 juin 2002 impose aux Etats membres de rendre punissables trois catégories d'infractions principales : les infractions terroristes (a), les infractions relatives à un groupe terroriste (b) et les infractions liées aux activités terroristes (c). A cela s'ajoute encore l'obligation d'incriminer l'incitation, la complicité et la tentative (d).

a) Les infractions terroristes

Visées à l'article 1^{er} de la décision-cadre, les infractions terroristes correspondent à un certain nombre de comportements qui, dans la plupart des législations des Etats membres, étaient déjà pénalement incriminés⁶ mais qui devront dorénavant

⁴ Dans les conclusions du Conseil européen extraordinaire qui s'est tenu le 21 septembre 2001, la lutte contre le terrorisme fut présentée comme étant "plus que jamais un objectif prioritaire de l'Union européenne". Dans le même sens, voy. A. WEYEMBERGH qui souligne que la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme – comme d'ailleurs celle sur le mandat d'arrêt européen – a "très clairement bénéficié de l'élan" consécutif au choc produit par les attentats du 11 septembre" ("L'impact du 11 septembre sur l'équilibre sécurité/liberté dans l'espace pénal européen", in *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, sous la direction de E. BRIBOSIA et A. WEYEMBERGH, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 159).

⁵ La proposition de décision-cadre a été présentée par la Commission le 19 septembre 2001 (*J.O.*, C 332 E du 27 novembre 2001, pp. 300 et s.). L'accord politique sur le texte fut obtenu lors du Conseil "Justice et affaires intérieures" des 6 et 7 décembre 2001. Quant à l'adoption formelle, elle eut lieu lors du Conseil du 13 juin 2002. Dans un sens comparable, voy. aussi S. BOSLY et M. VAN RAVENSTEIN, "L'harmonisation des incriminations", in *Actualités de droit pénal européen*, sous la direction de D. FLORE, Dossiers de la R.D.P.C., n° 9, Bruxelles, La Charte, 2003, p. 45.

⁶ Tels les atteintes contre la vie ou contre l'intégrité physique d'une personne, les enlèvements, prises d'otage ou captures d'aéronefs (pour la liste complète des comportements visés, voy. l'article 1.1 de la décision-cadre).

être qualifiés d'infractions terroristes dès lors que sont réunies une *intention* et des *conséquences potentielles* spécifiques :

- L'intention terroriste est définie par rapport à trois buts alternatifs : l'auteur "terroriste" pourrait, en effet, et d'après les termes mêmes de la décision-cadre, avoir agi dans le but soit de "gravement intimider une population", soit de "contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque", soit encore de "gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale".
- Pour être qualifiés d'infractions terroristes, les comportements en cause doivent en outre, de "par leur nature ou leur contexte", être susceptibles de "porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale". Comme le souligne D. FLORE, il s'agit là d'un élément de caractère plus objectif ou, à tout le moins, dont l'appréciation ne relèvera pas de l'auteur de l'acte mais bien du juge⁷.

b) Infractions relatives à un groupe terroriste

Par infractions relatives à un groupe terroriste, l'article 2 de la décision-cadre vise la direction et la participation en connaissance de cause⁸ aux activités d'une "association structurée⁹ de plus de deux personnes établie dans le temps et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes".

c) Infractions liées aux activités terroristes

Par infractions "liées aux activités terroristes", enfin, la décision-cadre vise le vol aggravé, le chantage et l'établissement de faux documents administratifs en vue de réaliser des infractions terroristes (article 3).

⁷ D. FLORE, "La loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes: Genèse, principes et conséquences", in *Questions d'actualité de droit pénal et de procédure pénale*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 213. L'auteur qualifie cette exigence complémentaire d'élément "contextuel" et, à son estime, "en visant un pays ou une organisation internationale dans leur globalité, la norme place la barre très haut". "Quel est l'acte", s'interroge-t-il en effet, "qui, pris isolément, par sa nature même est susceptible de porter gravement atteinte à un pays ?" (*ibid.*).

⁸ C'est-à-dire en "ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste".

⁹ Elle-même définie dans la décision-cadre comme étant "une association qui ne s'est pas constituée au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée".

d) Incitation, complicité et tentative

Les Etats membres doivent également rendre punissable dans leur droit interne le fait d'inciter à commettre une infraction terroriste, une infraction relative à un groupe terroriste ou une infraction liée aux activités terroristes, ou de s'en rendre complice (article 4.1). Ils sont, par ailleurs, tenus d'incriminer le fait de tenter de commettre la plupart de ces mêmes comportements (article 4.2)¹⁰.

Les notions mêmes d'incitation, de complicité et de tentative ne sont par contre pas définies dans la décision-cadre qui renvoie, sur ces points, au droit interne de chaque Etat membre¹¹.

II. Les sanctions imposées

De manière générale, les infractions visées par la décision-cadre doivent être assorties de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives susceptibles d'entraîner l'extradition (article 5.1)¹².

Les infractions terroristes qui correspondent à des infractions de droit commun et sont qualifiées de terroristes en raison du mobile de leur auteur et de leurs conséquences potentielles doivent, en outre, être passibles de peines privatives de liberté plus sévères que celles qui seraient applicables aux mêmes faits en l'absence d'une telle intention terroriste (article 5.2).

Enfin, des peines privatives de liberté dont le maximum ne saurait être inférieur à respectivement 15 et 8 ans sont imposées pour la direction d'un groupe terroriste ou la participation aux activités d'un tel groupe (article 5.3).

L'article 6 de la décision-cadre laisse toutefois aux Etats membres la liberté de décider que les peines ainsi imposées seront réduites lorsque l'auteur de l'infraction renonce à ses activités terroristes et fournit aux autorités des

¹⁰ La tentative ne doit pas être rendue punissable, ni en ce qui concerne les infractions relatives à un groupe terroriste, ni en ce qui concerne l'infraction terroriste de fabrication, possession ou utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques, ni, enfin, en ce qui concerne la menace de commettre une infraction terroriste.

¹¹ Il s'agit d'une illustration de ce que D. FLORE a appelé une "harmonisation de surface" ("Une justice pénale européenne après Amsterdam", *J.T.D.E.*, 1999, p. 123).

¹² Rappelons que, d'après la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (article 2), sont susceptibles de donner lieu à extradition les faits punis par les lois de la Partie requérante comme de la Partie requise d'une peine privative de liberté d'un maximum d'un an au moins.

informations déterminantes qu'elles n'auraient pu obtenir autrement¹³. Il s'agit là néanmoins d'une simple faculté pour les Etats membres, et il semble que ce caractère optionnel ait été prévu à la demande expresse de la Belgique¹⁴ qui ne souhaitait pas récompenser de la sorte, sous la forme de réductions de peines, les terroristes dits 'repentis'¹⁵.

III. La responsabilité des personnes morales et les sanctions prévues à leur rencontre

Aux termes de l'article 7 de la décision-cadre, chaque État membre est tenu de prendre les mesures nécessaires pour que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions visées par la décision-cadre, non seulement lorsque ces dernières sont commises pour leur compte par une personne exerçant un pouvoir de direction en leur sein, mais aussi lorsqu'un défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne habilitée à exercer un contrôle a rendu possible la commission de l'une de ces infractions, pour le compte de ladite personne morale, par une personne soumise à son autorité.

En ce qui concerne les sanctions à prévoir à l'encontre des personnes morales, l'harmonisation réalisée par la décision-cadre est véritablement minimale. Elle se contente en effet d'imposer aux Etats membres l'adoption de sanctions "effectives, proportionnées et dissuasives", incluant des amendes "pénales ou non pénales"¹⁶. Quant aux autres sanctions évoquées – mesures d'exclusion du

¹³ Aux termes de l'article 6 de la décision-cadre, les informations fournies doivent plus spécifiquement, pour pouvoir valoir à leur auteur une réduction de peine, avoir aidé les autorités à prévenir ou limiter les effets de l'infraction, à identifier ou traduire en justice les autres auteurs de l'infraction, à trouver des preuves ou à empêcher que d'autres infractions de nature terroriste ne soient commises.

¹⁴ Voy., en ce sens, les déclarations de la ministre de la Justice lors des discussions, en commission de la Justice du Sénat, du projet de loi belge de transposition de la décision-cadre (*Doc. Parl.*, Sénat, S.O. 2003-2004, n° 3-323-3, p. 13).

¹⁵ Sur les nombreuses questions et difficultés que le recours aux repentis suscite et la mesure dans laquelle un tel dispositif peut apparaître légitime, voy. M.A. BEERNAERT, *Repentis et collaborateurs de justice dans le système pénal : analyse comparée et critique*, Bruxelles, Bruylant, 2002.

¹⁶ C'est une constante que l'on retrouve dans toutes les décisions-cadre qui comportent une disposition relative à la responsabilité des personnes morales : comme le principe de la responsabilité pénale des personnes morales n'existe pas dans tous les droits nationaux des Etats membres, il est systématiquement admis que les sanctions à l'égard des personnes morales ne doivent pas nécessairement être de nature pénale. Dans le même sens, voy. S. CLAISSE et J.-M. JAMART, "L'harmonisation des sanctions" in *Actualités de*

bénéfice d'un avantage ou d'une aide public, mesures d'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité commerciale, placement sous surveillance judiciaire, mesure judiciaire de dissolution, ou encore fermeture temporaire ou définitive d'établissements ayant servi à commettre l'infraction – elles sont purement indicatives et ne doivent pas obligatoirement être prévues dans les différents droits nationaux.

IV. Les règles de compétence

Comme la plupart des décisions-cadre opérant rapprochement des droits pénaux matériels, la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme comporte une disposition imposant aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour établir leur compétence à l'égard des infractions qu'elle vise.

La disposition en question apparaît toutefois nettement plus contraignante que les dispositions équivalentes que l'on peut retrouver dans d'autres décisions-cadre puisqu'elle impose aux Etats de veiller à ce que puissent relever de leur compétence non seulement les infractions commises en tout ou en partie sur leur territoire ou à bord d'un navire battant leur pavillon ou d'un aéronef y enregistré (principe de territorialité), mais aussi les infractions dont l'auteur est un de leurs ressortissants ou résidents et celles qui ont été commises pour le compte d'une personne morale établie sur leur territoire (principe de personnalité active), et, enfin, celles qui ont été commises contre leurs institutions ou population ou contre une institution européenne ayant son siège sur leur territoire (principe de personnalité passive) (article 9.1).

En multipliant de la sorte les critères de compétence permettant aux Etats de poursuivre les infractions visées, même commises hors de leur territoire, l'Union européenne renforce inévitablement le risque de conflits positifs de compétence, c'est-à-dire les cas dans lesquels plusieurs Etats peuvent valablement engager des poursuites pour les mêmes faits. En vue de centraliser, si possible, les poursuites dans un seul Etat membre, la décision-cadre invite toutefois les différents Etats qui seraient compétents pour poursuivre une même infraction à coopérer pour décider lequel d'entre eux exercera effectivement les poursuites. Un ordre de priorité est, par ailleurs, indiqué dans la décision-cadre entre plusieurs critères de rattachement : préférence devrait ainsi être donnée à l'Etat sur le territoire duquel les faits ont été commis (territorialité), puis à celui dont l'auteur est un ressortissant ou un résident (personnalité active), ensuite à l'Etat d'origine des victimes (personnalité passive) et enfin, en dernier ordre, à celui sur

le territoire duquel l'auteur a été trouvé (article 9.2)¹⁷.

VI. Mesures relatives aux victimes

Eu égard à la vulnérabilité particulière des victimes de certains types d'infractions terroristes, la décision-cadre impose aux Etats membres de faire en sorte que l'enquête ou les poursuites en cette matière ne dépendent pas d'une dénonciation ou d'une accusation de la part de la victime de l'infraction en cause, au moins si les faits ont été commis sur le territoire de l'Etat membre (article 10.1).

Une disposition purement facultative permet, par ailleurs, aux Etats qui le souhaitent de prendre d'autres mesures que celles prévues par la décision-cadre du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales, pour garantir une aide adéquate à la famille de la victime (article 10.2).

Pour conclure

La décision-cadre du 13 juin 2002 appelait les Etats membres à prendre les mesures de transposition nécessaires pour le 31 décembre 2002 au plus tard, soit à peine six mois après son adoption (article 11.1). A notre connaissance, il s'agit du délai le plus court jamais retenu par une décision-cadre portant rapprochement des droits pénaux matériels.

A l'instar des autres décisions-cadre adoptées, celle du 13 juin 2002 prévoyait également un mécanisme de suivi : l'article 11.2 imposait en effet aux Etats membres de communiquer au secrétariat général du Conseil et à la Commission le texte des dispositions transposant dans leur droit interne les obligations qui leur sont imposées, et précisait que la Commission en dresserait un rapport écrit permettant au Conseil de vérifier si les Etats s'étaient valablement acquittés de leur obligation de transposition.

Selon le rapport daté du 8 juin 2004 et fondé sur cette disposition, la majorité des Etats membres a mis en œuvre les mesures nécessaires, même si certaines parties de la décision-cadre n'ont été que partiellement transposées dans quelques droits nationaux¹⁸.

Rappelons enfin, en guise de conclusion, que la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, et, plus encore la proposition initiale de décision-cadre telle qu'elle avait été préparée par la Commission, furent en leur temps très sévèrement critiquées par divers organismes de défense des libertés

¹⁷ Sur cette disposition, voy. aussi A. WEYEMBERGH, "Le principe *ne bis in idem* : pierre d'achoppement de l'espace pénal européen ?", *Cahiers de droit européen*, 2004, pp. 367-368.

¹⁸ COM(2004)409 final.

publiques et acteurs de terrains. Ceux-ci dénonçaient le risque de voir les incriminations nouvelles s'appliquer à de très nombreuses formes de contestation de l'ordre établi, et en particulier à des comportements relevant davantage de la désobéissance civile ou de moyens de lutte syndicale ou citoyenne¹⁹. Même si le texte finalement adopté par le Conseil a considérablement resserré les définitions retenues par rapport à la proposition initiale de la Commission, les infractions visées restent définies en des termes qui continuent de faire la part belle à des notions de nature éminemment relative (en particulier à une idée de gravité qui revient sans cesse²⁰ mais n'est jamais définie) et n'excluent pas tout risque de dérive²¹.

Le cadre restreint de la présente contribution ne nous permet pas d'analyser en détails cette délicate question. Relevons toutefois que la loi belge de transposition de la décision-cadre – qui reproduit presque mot pour mot les dispositions de celle-ci – a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, fondé notamment sur une violation du principe de légalité. Les parties requérantes (trois associations de défense des droits de l'homme) soutenaient que l'infraction terroriste était définie trop largement ou de manière imprécise, mais ce moyen, comme d'ailleurs l'ensemble du recours, fut rejeté par la Cour constitutionnelle belge²².

¹⁹ Voy., parmi beaucoup d'autres, l'appel intitulé "Les droits démocratiques ne doivent pas devenir les dommages collatéraux de la guerre contre le terrorisme" signé par de très nombreux avocats, magistrats et juristes européens (l'appel peut notamment être consulté à l'adresse <http://www.syndicat-magistrature.org/article/151.html>).

²⁰ Pour être qualifiées de terroristes, les infractions visées doivent pouvoir porter *gravement* atteinte à un pays ou une organisation internationale. Elles doivent être commises dans le but, notamment, de *gravement* intimider une population ou de *gravement* déstabiliser les structures du pays ou de l'organisation internationale. Et lorsque les faits matériels en cause sont des destructions, celles-ci doivent être *massives* et susceptibles, entre autres, de produire des pertes économiques *considérables*.

²¹ Dans un sens comparable, voy. A. WEYEMBERGH, "L'impact du 11 septembre sur l'équilibre sécurité/liberté dans l'espace pénal européen", *op. cit.* p. 167.

²² L'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 125/2005 du 13 juillet 2005 peut être consulté en ligne à l'adresse www.arbitrage.be. En sens contraire, voy. l'observation thématique "L'équilibre entre liberté et sécurité dans les réponses de l'Union européenne et de ses Etats membres à la menace terroriste" du Réseau d'experts indépendants sur les droits fondamentaux. Dans cette observation thématique (qui peut être consultée en ligne à l'adresse http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/obs_thematique_fr.pdf), le réseau d'experts indépendants a estimé, au contraire, que la définition de l'infraction terroriste proposée dans la décision-cadre du 13 juin 2002 ne satisfaisait pas à l'exigence de légalité (voy. en particulier p. 11).