

N° 82

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2001

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution présentée au nom de la Délégation pour l'Union européenne en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Pierre FAUCHON sur les deux propositions de **décisions-cadres relatives au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres (n° E-1829) et à la lutte contre le terrorisme (n° E-1828)**,*

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; M. Jean-Paul Amoudry, Mme Michèle André, M. Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Lucien Lanier, Jacques Larché, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir le numéro :

Sénat : 64 (2001-2002)

---

Union européenne.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I. L'ESPACE JUDICIAIRE EUROPÉEN : UNE URGENCE ENFIN RECONNUE</b> .....	5
A. LES DÉBUTS LABORIEUX DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE.....	5
B. UNE PRISE DE CONSCIENCE APRÈS LES ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE .....	7
<b>II. LES PROPOSITIONS DE DÉCISION CADRE SOUMISES AU SÉNAT : DES     PROGRÈS NOTABLES</b> .....	8
A. LA PROPOSITION DE DÉCISION-CADRE RELATIVE AU MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN : METTRE FIN À DES PROCÉDURES D'EXTRADITION CONTRAIGNANTES .....	8
1. <i>Les règles actuelles en matière d'extradition</i> .....	8
a) La convention européenne de 1957 .....	8
b) La procédure applicable en France .....	9
2. <i>Le projet de mandat d'arrêt européen</i> .....	11
3. <i>L'évolution des négociations</i> .....	13
B. LA PROPOSITION DE DÉCISION-CADRE RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	14
1. <i>La proposition initiale</i> .....	14
2. <i>L'évolution des négociations</i> .....	16
<b>III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION SOUMISE À VOTRE COMMISSION :     DÉFINIR LES CONDITIONS D'UNE LUTTE PLUS EFFICACE CONTRE LA     CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE</b> .....	16
A. RAPPELER LA NÉCESSITÉ D' ACTIONS PLUS AMBITIEUSES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ.....	16
B. APPROUVER LE PRINCIPE ET L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DES DEUX PROPOSITIONS DE DÉCISION-CADRE .....	18
C. ATTIRER L' ATTENTION DU GOUVERNEMENT SUR LES CONDITIONS SUSCEPTIBLES DE DONNER LEUR PLEINE EFFICACITÉ AUX TEXTES PROPOSÉS .....	20
1. <i>Mandat d'arrêt européen : conjurer le risque d'un accord minimal</i> .....	20
a) Le champ d'application .....	20
b) Les contrôles exercés dans l'Etat d'exécution .....	21
2. <i>L'harmonisation des règles relatives au terrorisme</i> .....	23
3. <i>L'interprétation des décisions-cadres</i> .....	24
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	25
<b>ANNEXE - PROPOSITION DE RÉOLUTION N° 64 (2001-2002) DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	27

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2001 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Pierre Fauchon, sa proposition de résolution (n° 64) déposée au nom de la délégation pour l'Union européenne sur les deux propositions de décisions-cadres relatives au **mandat d'arrêt européen** et aux procédures de remise entre Etats membres (E 1829) et à la **lutte contre le terrorisme** (E 1828).

Le rapporteur a souligné que la proposition de décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen tendait à substituer aux traditionnelles procédures d'extradition un système plus efficace caractérisé notamment par la suppression du principe de double incrimination. Il a indiqué que la proposition de décision-cadre relative au terrorisme tendait à harmoniser les définitions des infractions terroristes ainsi que le niveau des sanctions applicables.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté une proposition de résolution tendant notamment à :

- souligner que **seule l'unification au niveau européen des incriminations et des procédures constituerait une réponse adaptée à l'ampleur des défis soulevés par les formes graves de criminalité internationale** ;

- considérer que cette unification implique notamment la **constitution d'une autorité responsable des poursuites et l'attribution à Europol de compétences opérationnelles** ;

- demander au Gouvernement :

- de poser le principe d'une application générale du mandat d'arrêt européen avec un nombre d'exceptions le plus limité possible ;

- de remplacer effectivement l'extradition par une simple remise directe entre les Etats membres et, en conséquence, de prévoir un **contrôle minimal par l'autorité judiciaire de l'Etat requis** sur la régularité formelle de la demande ;

- de poser le principe d'une **remise automatique** à l'issue d'un délai inférieur à trois mois ;

- de prévoir une définition commune -et non une simple harmonisation- des infractions terroristes.

Mesdames, Messieurs,

Depuis plusieurs années déjà, le Sénat affirme la **nécessité d'accélérer la création de l'espace judiciaire européen**. Dans un ensemble comme l'Union européenne, caractérisé par la libre circulation des personnes, chaque Etat ne peut prétendre lutter seul contre une criminalité de plus en plus souvent transnationale. **Le « compartimentage » judiciaire et juridique entrave la prévention et la répression de cette criminalité.**

Or, de multiples réticences, d'ordre tant juridique que politique, ont jusqu'à présent limité à peu de choses les réalisations concrètes dans le sens de la réalisation d'un véritable espace européen de sécurité.

Les attentats terroristes du 11 septembre dernier ont montré le caractère dérisoire d'une certaine forme de protectionnisme judiciaire et ont conduit à une série d'initiatives susceptibles de permettre des progrès substantiels dans la lutte contre la criminalité.

Dans ce contexte, votre commission des Lois est saisie, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, d'une proposition de résolution, adoptée par la délégation pour l'Union européenne du Sénat, portant sur deux propositions de décision-cadre respectivement relatives à la **création d'un mandat d'arrêt européen** et à la **lutte contre le terrorisme**. Présentées par la Commission européenne le 24 septembre dernier à la suite des recommandations des chefs d'Etat et de Gouvernement, ces propositions devraient faire l'objet d'un accord politique le 7 décembre prochain.

Après avoir rappelé les débuts hésitants de la coopération judiciaire en matière pénale, votre rapporteur présentera l'économie des deux propositions de décision-cadre, avant d'évoquer le contenu de la proposition de résolution que votre commission a adoptée.

## I. L'ESPACE JUDICIAIRE EUROPÉEN : UNE URGENCE ENFIN RECONNUE

Les institutions européennes débattent de l'espace judiciaire européen depuis des années sinon des décennies. Les réalisations concrètes tardent pourtant, même s'il semble qu'une prise de conscience se fasse jour après les attentats meurtriers du 11 septembre.

### A. LES DÉBUTS LABORIEUX DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE

La coopération judiciaire en matière pénale s'est véritablement développée après la signature du traité de Maastricht, même si des initiatives avaient déjà été prises auparavant. Jusqu'alors, les textes fondant la coopération en matière pénale étaient, pour l'essentiel, les conventions du Conseil de l'Europe sur l'extradition (1957) et l'entraide judiciaire en matière pénale (1959). Le traité de Maastricht a fait de la coopération judiciaire en matière pénale un domaine d'intérêt commun des pays de l'Union européenne.

Sur la base de ce traité, de nombreuses actions ont été entreprises sans que des progrès décisifs aient été accomplis. **Ainsi, de nombreuses conventions ont été adoptées, par exemple sur l'extradition, le fonctionnement d'Europol, la protection des intérêts financiers, mais la plupart ne sont toujours pas entrés en vigueur. En effet, le traité de Maastricht a prévu qu'une convention ne pouvait entrer en vigueur qu'après ratification par tous les Etats membres de l'Union européenne.**

Les deux conventions sur l'extradition signées dans le cadre de l'Union européenne en 1995 et 1996 n'ont été ratifiées respectivement que par 9 et 8 Etats membres, dont la France ne fait pas partie...

Des actions communes ont également été lancées. L'une d'entre elles permettant l'échange de **magistrats de liaison** afin d'améliorer la coopération judiciaire, la France a rapidement fait usage de la possibilité d'envoyer des magistrats de liaison dans les pays de l'Union européenne et cet instrument souple de coopération semble être très utile.

En juin 1998, le Conseil a également adopté une action commune concernant la création d'un **réseau judiciaire européen** destiné à rendre l'entraide judiciaire bilatérale plus rapide et plus efficace.

Le **traité d'Amsterdam** a notamment apporté des modifications aux règles d'adoption des textes de coopération en matière pénale. Il a ainsi prévu un droit d'initiative de la Commission européenne qui était jusqu'alors exclu. Il a en outre limité le nombre de ratifications nécessaires pour qu'une convention puisse entrer en vigueur. Il a enfin donné compétence à la Cour de

justice des Communautés européennes pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des décisions-cadres, décisions ou conventions adoptées dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne.

Les **15 et 16 octobre 1999**, le **Conseil européen, réuni à Tampere**, a pour la première fois, consacré l'essentiel de ses travaux à la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Au cours de cette réunion, le Conseil a notamment décidé :

- de travailler à la mise en place d'un **régime d'asile européen commun** devant aboutir à terme à une procédure d'asile commune et à un statut uniforme pour les personnes qui se voient accorder l'asile ;

- de rapprocher les législations nationales relatives aux **conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers** et de lutter contre ceux qui se livrent à la **traite des êtres humains** et à l'exploitation économique des migrants ;

- de définir des normes minimales garantissant un niveau approprié d'**aide juridique** pour les affaires transfrontalières dans l'ensemble de l'Union ;

- d'établir des normes minimales communes pour simplifier le règlement de certains **litiges transfrontaliers** ou protéger les victimes de la criminalité ;

- de renforcer la reconnaissance mutuelle des décisions **judiciaires**, le principe de reconnaissance mutuelle devant « *devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union* » .

- de réaliser une étude générale sur la nécessité de **rapprocher les législations des Etats membres en matière civile**.

En matière de lutte contre la criminalité, le Conseil européen a souhaité une intensification de la coopération dans ce domaine, marquée jusqu'alors pour l'essentiel par la création d'Europol, demandant en particulier la mise en place sans délai des **équipes communes d'enquête** prévues par le traité sur l'Union européenne, notamment pour lutter contre le trafic de drogue, la traite des êtres humains et le terrorisme. Il a également demandé la création d'une académie européenne de police.

Enfin, le Conseil a décidé la **création d'Eurojust**, unité chargée de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée<sup>1</sup>. Les négociations sur la création de cet instrument sont en cours d'achèvement et une unité provisoire a commencé à fonctionner en mars 2001.

---

<sup>1</sup> Le Sénat a adopté en mars 2001 une résolution sur les propositions tendant à créer Eurojust; rapport n° 235 (2000-2001) présenté par M. Pierre Fauchon au nom de la commission des Lois.

## **B. UNE PRISE DE CONSCIENCE APRÈS LES ATTENTATS DU 11 SEPTEMBRE**

Depuis les attentats particulièrement odieux perpétrés contre les Etats-Unis le 11 septembre dernier, une prise de conscience de la vulnérabilité des démocraties face à certaines formes de criminalité semble s'être faite jour.

Au sein de l'Union européenne, de multiples initiatives ont ainsi été immédiatement prises pour faciliter la lutte contre le terrorisme.

Dès le 21 septembre 2001, les chefs d'Etat et de Gouvernement se sont réunis et ont adopté un plan d'action comportant les éléments suivants.

### **Le plan approuvé par le Conseil européen le 21 septembre 2001**

- **Renforcer la coopération judiciaire et policière**, notamment en instaurant un mandat d'arrêt européen et en adoptant une définition commune du terrorisme ; mise en œuvre « *au plus vite* » de « *tout le paquet de mesures décidées lors du Conseil européen de Tampere* » ; identification des terroristes présumés en Europe et des organisations qui les soutiennent ; constitution d'équipes communes d'enquêtes ; constitution au sein d'Europol d'une équipe de spécialistes antiterroristes ;
- **Développer les instruments juridiques internationaux** : appel à la mise en œuvre rapide de toutes les conventions internationales existantes en matière de terrorisme ; appui à l'élaboration au sein de l'Organisation des Nations-Unies d'une convention générale contre le terrorisme international ;
- **Mettre fin au financement du terrorisme** : invitation au Conseil de l'Union européenne de prendre les mesures nécessaires pour combattre toute forme de financement des activités terroristes, notamment en adoptant la directive sur le blanchiment de l'argent et la décision-cadre sur le gel des avoirs ;
- **Renforcer la sécurité aérienne** : préparation de mesures relatives à la classification des armes, la formation technique des équipages, le contrôle des bagages en soute, la protection et l'accessibilité du cockpit...
- **Coordonner l'action globale de l'Union européenne** : prise en compte renforcée de la lutte contre le terrorisme dans la politique étrangère et de sécurité commune.

Les deux propositions de décision-cadre qui font l'objet de la proposition de résolution soumise à votre commission des Lois, constituent l'un des aspects essentiels du plan d'action adopté le 21 septembre dernier.

\*

Votre rapporteur regrette profondément qu'il ait fallu attendre les attentats du 11 septembre pour que l'Union européenne prenne conscience de l'urgence de réaliser l'espace judiciaire européen. **Il espère que des progrès**

décisifs pourront maintenant être rapidement accomplis afin que l'espace de libre circulation que constitue l'Union européenne devienne également un espace de sécurité.

## II. LES PROPOSITIONS DE DÉCISION CADRE SOUMISES AU SÉNAT : DES PROGRÈS NOTABLES

Les deux propositions de décision-cadre soumises au Sénat concernent respectivement la création d'un mandat d'arrêt européen et l'harmonisation des législations en matière de terrorisme. Le Conseil européen a souhaité qu'un accord sur ces textes puisse intervenir dès la réunion du Conseil des ministres de la justice prévue les 6 et 7 décembre prochains.

### *A. LA PROPOSITION DE DÉCISION-CADRE RELATIVE AU MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN : METTRE FIN À DES PROCÉDURES D'EXTRADITION CONTRAIGNANTES*

#### **1. Les règles actuelles en matière d'extradition**

##### *a) La convention européenne de 1957*

Les règles actuellement applicables en matière d'extradition figurent actuellement, pour l'essentiel, dans la Convention européenne d'extradition signée en 1957 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cette convention constitue la pièce maîtresse du droit européen de l'extradition, mais a fait l'objet de nombreuses réserves de la part des Etats membres. De nombreuses conventions bilatérales lient également certains Etats.

Les principes posés par la Convention de 1957 sont les suivants :

- l'extradition aux fins de poursuite est possible pour des faits punis **par les lois de la partie requérante et de la partie requise (principe de la double incrimination)** « *d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins un an ou d'une peine plus sévère* »<sup>1</sup> ; la France a émis une réserve pour porter à deux ans le seuil de peine encourue à partir duquel elle accepte d'extradition ;

---

<sup>1</sup> Certains Etats définissent, pour chaque infraction, une « fourchette » de peines ; d'autres, dont la France depuis l'adoption du nouveau code pénal, n'établissent qu'un « plafond » de peine pour chaque infraction. La Convention exige, pour que l'extradition soit possible, que la peine « plafond » encourue soit au moins égale à un an d'emprisonnement.

- l'extradition aux fins d'exécution d'une peine est possible lorsque la peine prononcée sur le territoire de la partie requérante est d'au moins quatre mois d'emprisonnement ;

- l'extradition n'est pas accordée si l'infraction pour laquelle elle est demandée est considérée par la partie requise comme une **infraction politique** ; de même, l'extradition n'est pas accordée pour des **faits déjà jugés par la partie requise** (*non bis in idem*) ou pour des faits prescrits ;

- toute partie a la faculté de refuser l'extradition de ses propres ressortissants ;

- quelques conditions de forme sont exigées : en principe, la requête doit être formulée par écrit et présentée par la voie diplomatique, mais une autre voie peut être convenue par arrangement direct entre deux ou plusieurs parties.

La requête doit être accompagnée soit d'une décision de condamnation exécutoire, soit d'un mandat d'arrêt ou de tout autre acte ayant la même force. Un exposé des faits pour lesquels l'extradition est demandée ainsi qu'une copie des dispositions légales applicables doivent également être transmis à la partie requise ;

- en cas d'urgence, les autorités compétentes de la partie requérante peuvent demander « *l'arrestation provisoire* » de l'individu recherché ; les autorités compétentes de la partie requise statuent sur cette demande conformément à la loi de cette partie.

#### *b) La procédure applicable en France*

En France, la procédure d'extradition est fixée par une loi de 1927 prenant aujourd'hui en compte les principes posés par la Convention de 1957.

Les demandes d'extradition sont adressées au ministre des affaires étrangères qui les transmet au ministre de la justice, lequel « *s'assure de la régularité de la requête et lui donne telles suites que de droit* ». S'il décide d'engager la procédure, le ministre adresse le dossier au Procureur de la République du lieu où l'individu recherché est signalé.

Lorsque l'arrestation provisoire de la personne recherchée est demandée, une demande distincte doit être formulée, qui peut être directement transmise d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. Un avis doit être donné par le procureur de la République au ministre de la justice et au procureur général dans les vingt-quatre heures de l'arrestation.

Un membre du parquet procède à un interrogatoire d'identité avant l'incarcération de la personne. La personne peut être remise en liberté si, par la suite, une demande d'extradition en bonne et due forme n'est pas présentée.

L'examen de la demande d'extradition comporte une **phase judiciaire** et une **phase administrative**.

Le procureur de la République compétent fait arrêter la personne recherchée sauf si une demande distincte d'arrestation provisoire a été formulée. Dans les vingt-quatre heures de l'arrestation, un membre du parquet procède à un interrogatoire d'identité de la personne.

La personne dont l'extradition est demandée comparaît devant la **chambre de l'instruction** dans un délai maximal de huit jours. Elle est alors interrogée sur le fond de l'affaire et peut se faire assister d'un avocat.

Si la personne consent formellement à être livrée aux autorités du pays requérant, il lui est donné acte de cette déclaration et le dossier est transmis sans retard au ministre de la justice.

Dans le cas contraire, la chambre de l'instruction donne son avis motivé sur la demande d'extradition. L'avis est défavorable si la Chambre de l'instruction estime que les conditions légales ne sont pas remplies ou qu'il y a une erreur évidente.

Si l'avis de la chambre de l'instruction est négatif, l'extradition ne peut pas être accordée. **En principe, la chambre de l'instruction statue sans recours, mais la Cour de cassation a progressivement admis la formation de pourvois.**

Lorsque l'avis de la chambre de l'instruction est favorable à l'extradition, le ministre de la justice propose, « s'il y a lieu », à la signature du Premier ministre un décret autorisant l'extradition. **Ce décret peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat.**

Enfin, si, dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'acte, l'extradé n'a pas été reçu par les agents de la puissance requérante, il est mis en liberté et ne peut plus être réclamé pour la même cause.

Les règles relatives à l'extradition sont donc actuellement complexes. Elles peuvent constituer une entrave à l'efficacité de la justice. Même dans le cas où l'intéressé accepte l'extradition, sa détention en France peut durer de nombreux mois.

## 2. Le projet de mandat d'arrêt européen

La proposition présentée par la Commission européenne le 24 septembre 2001 repose sur l'idée que l'extradition n'est plus adaptée à un espace sans frontière tel que l'Union européenne, marqué par un niveau élevé de confiance et de coopération entre Etats qui partagent une conception exigeante de l'Etat de droit.

La proposition de décision-cadre tend donc à substituer au sein de l'Union européenne le **mandat d'arrêt européen** à la procédure d'extradition. Comme l'indique la Commission européenne dans l'exposé des motifs de la proposition de décision-cadre : *« le mécanisme est fondé sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice. L'idée de base est la suivante : lorsque l'autorité judiciaire d'un Etat membre demande la remise d'une personne, soit en vertu d'une condamnation définitive, soit parce que cette personne fait l'objet de poursuites pénales, sa décision doit être reconnue et exécutée automatiquement sur tout le territoire de l'Union. Le refus d'exécution du mandat d'arrêt doit être restreint à un nombre limité d'hypothèses. »*

Les caractéristiques essentielles du nouvel instrument, tel qu'il a été présenté par la Commission européenne, seraient les suivantes :

- le mandat d'arrêt européen permettrait de remettre une personne ayant fait l'objet dans l'un des Etats membres, **soit d'une condamnation définitive à une peine d'emprisonnement ferme d'une durée supérieure ou égale à quatre mois, soit d'une décision pré-sentencielle (mise en examen par exemple...)** permettant sa mise en détention, lorsque l'infraction pour laquelle il est poursuivi est passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an ;

- le principe de la **double incrimination** serait supprimé ; les Etats membres auraient néanmoins la possibilité d'établir une liste d'infractions pour lesquelles ils déclareraient refuser l'exécution sur leur territoire de mandats d'arrêt européens ;

- la procédure d'exécution du mandat d'arrêt serait essentiellement judiciaire, la **phase administrative caractérisant la procédure d'extradition étant supprimée** ;

- l'exception au profit des nationaux serait supprimée ;

- l'exécution du mandat d'arrêt européen pourrait être refusée dans certaines hypothèses telles que l'**amnistie**, l'existence d'une **immunité** ou l'existence d'une **condamnation pour les mêmes faits dans l'Etat requis** ; elle pourrait être différée pour des **raisons humanitaires**. En revanche, l'Etat requis ne pourrait plus invoquer la **prescription de l'infraction** selon ses

règles de droit si l'infraction n'est pas prescrite selon les règles de droit de l'Etat requérant;

- l'exécution d'un mandat d'arrêt européen pourrait être suspendue à l'assurance donnée par l'Etat émetteur que la peine de détention à perpétuité ne sera pas effectivement exécutée dans l'hypothèse où elle serait prononcée. Cette règle est la même que celle que prévoit la convention européenne de 1957 à propos de la peine capitale. Cette convention a en effet été signée alors que la peine de mort demeurait en vigueur dans la législation de certains signataires.

En ce qui concerne la procédure, la proposition de décision-cadre prévoit la **transmission directe du mandat d'arrêt d'autorité judiciaire à autorité judiciaire**. A propos des mesures de contraintes auxquelles une personne arrêtée peut être soumise, le texte renvoie aux législations nationales tout en prévoyant explicitement le droit d'être assisté par un avocat et, le cas échéant, par un interprète.

Par mesure de sécurité, la validité du mandat d'arrêt européen devrait être vérifiée systématiquement et immédiatement auprès des autorités judiciaires émettrices ou de l'autorité centrale de l'Etat d'émission. L'autorité judiciaire émettrice pourrait décider de suspendre provisoirement l'exécution du mandat d'arrêt européen en contrepartie de l'engagement de la personne arrêtée de se présenter volontairement. Le mandat d'arrêt serait caduc si la personne se présentait effectivement.

La proposition de décision-cadre prévoit qu'entre le moment de son arrestation et le moment de sa remise aux autorités émettrices, la personne est placée sous la responsabilité de l'Etat membre d'exécution, les autorités judiciaires de celui-ci devant se prononcer sur le **maintien en détention de la personne**. Aucune intervention de l'autorité judiciaire de l'Etat requérant n'est prévue au moment de cette décision, ce qui paraît pour le moins singulier, d'autant plus que le texte est très imprécis puisqu'il prévoit notamment que l'autorité judiciaire de l'Etat d'exécution peut prononcer la remise en liberté « *si elle a des raisons de penser que la personne arrêtée ne s'échappera pas* ».

Pour l'examen du mandat d'arrêt européen, l'autorité judiciaire compétente devrait être saisie dans les meilleurs délais et en tout état de cause dans les dix jours suivant l'arrestation.

En cas de consentement à la remise par la personne, **le mandat devrait être mis immédiatement à exécution**.

En l'absence de consentement à la remise, la décision relative à la mise à exécution du mandat d'arrêt européen devrait être de la compétence d'une juridiction. Concernant l'étendue des prérogatives de cette juridiction, la proposition de la Commission européenne est au moins ambiguë sinon très

contestable. Certes, l'exposé des motifs du texte prévoit que l'audience ne devrait pas porter sur le fond mais sur la régularité formelle du mandat ou l'identité de la personne, le contrôle du juge devant également porter sur les exceptions à la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen. Le dispositif de la proposition de décision prévoit cependant, sans plus de précisions, qu'«*un tribunal de l'Etat membre d'exécution décide s'il y a lieu d'exécuter le mandat d'arrêt européen (...) si la personne recherchée ne consent pas à sa remise*», ce qui paraît pour le moins singulier et pourrait laisser supposer que la juridiction peut statuer en opportunité. Votre rapporteur aura l'occasion de revenir sur cette question.

L'Etat d'émission du mandat d'arrêt pourrait être représenté ou présenter des conclusions devant la juridiction appelée à statuer.

Le texte permet à chaque Etat d'organiser la procédure selon ses règles propres, et notamment de prévoir la possibilité d'appel de la décision.

### **3. L'évolution des négociations**

La proposition de décision-cadre donne lieu, depuis sa présentation par la Commission européenne, à des discussions difficiles au sein du Conseil de l'Union européenne.

Ainsi, de nombreux Etats se sont opposés à la conception extensive du mandat d'arrêt proposée par la Commission européenne. Certains souhaitent limiter le champ d'application du mandat d'arrêt européen à certaines infractions déjà harmonisées au niveau européen, d'autres entendaient maintenir le principe de la double incrimination pour l'ensemble des infractions.

Il semble, mais aucune décision définitive n'a encore été prise, que le Conseil s'oriente vers l'élaboration d'une liste assez longue d'infractions, qui donneraient lieu à remise sans contrôle de la double incrimination. Cette liste comprendrait notamment la participation à une organisation criminelle, le terrorisme, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, la corruption, les homicides volontaires...

Par ailleurs, la dernière proposition présentée par la présidence de l'Union européenne prévoit que la décision finale sur l'exécution du mandat devrait être prise dans un délai de 60 jours après l'arrestation de la personne recherchée, avec un délai supplémentaire de 30 jours dans des cas exceptionnels.

## **B. LA PROPOSITION DE DÉCISION-CADRE RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

### **1. La proposition initiale**

Comme la précédente, cette proposition de décision-cadre a été présentée le 24 septembre 2001 en vue d'un accord au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne dès le 7 décembre.

Cette proposition a pour but d'harmoniser les législations des Etats membres en matière de lutte contre le terrorisme afin de faciliter la répression de cette forme particulière de criminalité. Dans certains pays de l'Union européenne, il n'existe pas de règle spécifique sur le terrorisme. Les actes terroristes sont alors sanctionnés comme des infractions de droit commun.

La proposition de décision tend donc à imposer à l'ensemble des Etats membres de l'Union de sanctionner en tant qu'infractions terroristes certains actes commis intentionnellement *« par un individu ou un groupe contre un ou plusieurs pays, leurs institutions ou leur population, et visant à les menacer ou à porter gravement atteinte ou à détruire les structures politiques, économiques ou sociales d'un pays »*.

Les comportements susceptibles d'être sanctionnés en tant qu'actes terroristes lorsqu'ils sont commis dans les circonstances précédemment énoncées seraient :

- le meurtre ;
- les dommages corporels ;
- l'enlèvement ou la prise d'otages ;
- le chantage ;
- le vol simple ou qualifié ;
- la capture illicite d'installations étatiques ou gouvernementales, de moyens de transports publics, d'infrastructures, de lieux publics et de biens ou les dommages qui leur sont causés ;
- la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture d'armes ou d'explosifs ;
- la libération de substances contaminantes, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, la mise en danger de personnes, de biens, d'animaux ou de l'environnement ;

- la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou tout autre ressource fondamentale ;

- la commission d'attentats en « *perturbant un système d'information* » ;

- la menace de commettre l'une des infractions précédemment mentionnées ;

- la direction d'un groupe terroriste ;

- l'encouragement ou le soutien d'un groupe terroriste, ou la participation à un groupe terroriste.

La proposition de décision-cadre prévoit que les Etats membres doivent faire en sorte que l'incitation, l'aide, la complicité et les tentatives de commettre une infraction terroriste soient punissables.

Pour chacune des infractions mentionnées, la Commission européenne propose que les Etats membres soient tenus de prévoir **une peine « plafond » d'emprisonnement d'une durée minimale**. En matière d'harmonisation des sanctions pénales, la Commission européenne utilise la technique du « *minimum du maximum* », qui a déjà été utilisée plusieurs fois dans les précédents instruments. Selon cette technique, un Etat membre a l'obligation de prévoir dans sa législation pénale que telle infraction sera passible d'une peine d'emprisonnement maximale d'au moins X années.

A titre d'exemple, le meurtre accompli dans le cadre d'une entreprise terroriste devrait être puni dans chaque Etat membre d'au moins vingt ans d'emprisonnement au maximum. L'enlèvement ou la prise d'otage commis en relation avec une entreprise terroriste devrait être puni d'au moins dix ans d'emprisonnement au maximum.

Le texte proposé invite chaque Etat à prévoir une aggravation des peines encourues dans trois circonstances au moins :

- lorsque l'infraction terroriste revêt un caractère particulièrement cruel;

- lorsque l'infraction terroriste affecte un grand nombre de personnes ou est de nature particulièrement grave et persistante ;

- lorsque l'infraction terroriste est commise contre des chefs d'Etat, membres de gouvernement, toute autre personne protégée au niveau international, des membres élus des assemblées parlementaires, des membres des gouvernements régionaux ou locaux, des juges, des magistrats ou des fonctionnaires judiciaires ou pénitentiaires et des forces de police.

A l'inverse, les Etats membres devraient prévoir une atténuation des peines lorsque l'auteur d'une infraction renonce à ses activités terroristes et accepte de contribuer à l'action de la justice, notamment pour prévenir ou limiter les effets de l'infraction.

## **2. L'évolution des négociations**

La proposition de décision-cadre présentée par la Commission européenne a soulevé des réticences fortes chez de nombreux Etats membres. L'harmonisation des sanctions soulève en particulier des difficultés sérieuses.

En ce qui concerne la définition du but terroriste, les discussions sont également très vives. Certains Etats ont fait observer que la définition très large proposée par la Commission risquait d'inclure des comportements sans rapport avec le terrorisme, tels que des manifestations syndicales ou les actions entreprises par les opposants à la mondialisation.

### **III. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION SOUMISE À VOTRE COMMISSION: DÉFINIR LES CONDITIONS D'UNE LUTTE PLUS EFFICACE CONTRE LA CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE**

Réunie le 7 novembre 2001, la délégation pour l'Union européenne du Sénat a adopté, sur proposition de votre rapporteur, une proposition de résolution relative aux deux propositions de décision-cadre soumises au Sénat. Cette proposition de résolution, que votre commission a adoptée en lui apportant quelques modifications, tend d'une part, à souligner la nécessité d'actions plus ambitieuses dans la lutte contre la grande criminalité, d'autre part à attirer l'attention du Gouvernement sur certaines difficultés susceptibles d'affaiblir la portée des propositions de décision-cadre.

#### ***A. RAPPELER LA NÉCESSITÉ D'ACTION PLUS AMBITIEUSES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ***

La proposition de résolution soumise à votre commission tend, dès l'abord, à souligner que *« seule l'unification au niveau européen des incriminations et des procédures constituerait une réponse adaptée à l'ampleur des défis soulevés par les formes graves de criminalité transnationale »*.

Votre commission des Lois est en plein accord sur ce point avec la délégation pour l'Union européenne, qui souligne depuis plusieurs années déjà

l'intérêt d'une unification des incriminations et des procédures pour certaines formes de criminalité.

Dès 1997, dans un rapport d'information sur la réforme du troisième pilier de l'Union européenne, «*Vers la construction d'un espace judiciaire européen*»<sup>1</sup>, la délégation pour l'Union européenne du Sénat avait souligné tout l'intérêt du projet de «*corpus juris*» élaboré sous la direction de Mme Mireille Delmas-Marty.

Le «*corpus juris*» prévoyait l'unification des incriminations relatives à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ainsi que la création d'un ministère public européen.

Durant les négociations qui ont conduit à la signature du traité de Nice, la Commission européenne a proposé la création d'un ministère public européen compétent en matière de protection des intérêts financiers des Communautés, mais cette proposition a été écartée par les chefs d'Etat et de Gouvernement.

**Votre commission considère que, dans certaines matières, l'unification des incriminations et des procédures constitue la seule voie susceptible de permettre une prévention et une répression efficace d'actes particulièrement odieux, en particulier les actes terroristes. L'efficacité exige à l'évidence l'unité d'action et l'unité du cadre législatif et réglementaire de cette action.**

Les différences entre les législations des Etats membres de l'Union européenne, l'insuffisante coordination entre institutions policières et judiciaires constituent autant de possibilités d'échapper à la justice pour de nombreux criminels, qui profitent cependant de toutes les facilités offertes par la libre circulation au sein de l'Union.

**En matière de criminalité transnationale, les incriminations devraient à terme être définies de manière parfaitement identique dans l'ensemble des Etats membres, sous la seule réserve des différences résultant des traductions, en elles-mêmes non négligeables.**

Votre commission vous propose, sur ce point, de compléter la proposition de résolution pour préciser que cette unification des incriminations et des procédures implique notamment la création au niveau européen d'une **autorité responsable des poursuites** ainsi que **l'attribution de compétences opérationnelles à Europol**.

La création d'un ministère public européen, compétent dans des matières clairement délimitées, apparaît comme le corollaire procédural indispensable de l'unification des incriminations. Ainsi, afin de protéger leurs

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 352 (1996-1997) présenté par M. Pierre Fauchon.

propres ressortissants, certains Etats peuvent être tentés de ne pas adopter une attitude active vis-à-vis de groupes terroristes ayant une base logistique sur leur territoire, mais commettent leurs attentats dans un autre Etat membre. Face à ce risque, la mise en place d'un ministère public européen constituerait à l'évidence une solution plus efficace que toute formule de coordination.

**Dans un contexte marqué par le développement de la criminalité organisée, la simple coordination entre autorités nationales est désormais insuffisante. Un commandement unifié s'avère indispensable.**

Par ailleurs, plusieurs années après sa création, Europol reste, pour l'essentiel, un organe d'échanges d'informations. Il apparaît désormais souhaitable de doter Europol de véritables compétences opérationnelles lui permettant de conduire directement des enquêtes. Une telle évolution implique naturellement, comme l'a indiqué M. Antonio Vitorino, commissaire européen chargé des questions de justice, de poser la question du contrôle démocratique et judiciaire exercé sur l'activité d'Europol<sup>1</sup>.

#### ***B. APPROUVER LE PRINCIPE ET L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DES DEUX PROPOSITIONS DE DÉCISION-CADRE***

Dans l'attente d'évolutions plus ambitieuses en matière de lutte contre la criminalité transnationale, l'adoption des deux propositions de décision-cadre constituerait un progrès substantiel par rapport à la situation actuelle.

Ainsi, la création d'un mandat d'arrêt européen appelé à se substituer aux traditionnelles procédures d'extradition pourrait considérablement améliorer l'efficacité de la répression de la criminalité et limiter à l'avenir une certaine forme de « *protectionnisme judiciaire* » qui n'a pas sa place au sein d'un ensemble tel que l'Union européenne.

Pour les citoyens de l'Union, les règles actuelles sont véritablement incompréhensibles. Comment expliquer que l'extradition vers la France d'un assassin présumé réfugié au Portugal ait pu poser des difficultés ? Comment justifier que la demande d'extradition d'un individu soupçonné d'avoir financé des attentats terroristes en France ait pu être présentée en vain pendant six ans par la France au Royaume-Uni ?

En cette matière, la France est loin d'avoir une attitude exemplaire. Notre procédure d'extradition est particulièrement lourde et complexe. Il apparaît même que des personnes consentant à leur extradition doivent attendre plusieurs mois un transfert vers l'Etat requérant.

---

<sup>1</sup> Audition par la commission des lois le mardi 26 juin 2001.

**Par ailleurs, deux conventions ont été signées en 1995 et 1996 dans le cadre de l'Union européenne, afin d'apporter certaines simplifications aux procédures d'extradition. A ce jour, la France n'a ratifié aucune de ces deux conventions. Comment notre pays peut-il prétendre jouer un rôle moteur au sein de l'Union européenne, s'il figure constamment parmi ceux qui tardent le plus à mettre en œuvre leurs obligations communautaires.**

Votre commission rappelle que le Sénat a adopté en juin dernier une proposition de loi constitutionnelle tendant à réserver, dans chacune des deux assemblées, une séance par mois à la transposition des directives communautaires ainsi qu'à l'autorisation de ratification des conventions internationales.

**Il faut espérer que les dispositions de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen feront l'objet d'une transposition en droit français dans de brefs délais.**

L'adoption de la proposition de décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme constituerait également une avancée majeure. Actuellement, en effet, seule une minorité d'Etats membres de l'Union européenne dispose d'une législation spécifique en matière de terrorisme. Dans les autres pays, les actes terroristes sont sanctionnés comme des infractions de droit commun.

L'harmonisation des règles applicables en matière de terrorisme constituerait donc un progrès évident. Elle n'est d'ailleurs que la mise en œuvre des dispositions de l'article 31, point e, du traité sur l'Union européenne, qui prévoit l'adoption « *de mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans le domaine du terrorisme* ».

Dans ces conditions, votre commission souscrit pleinement à l'affirmation contenue dans la proposition de résolution selon laquelle « *l'adoption rapide des deux décisions-cadres et en tout état de cause la conclusion d'un accord politique lors du Conseil des 6 et 7 décembre prochains, en des termes qui soient conformes au mandat donné par les chefs d'Etat et de Gouvernement lors du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, qu'ils ont réaffirmé lors des récents Conseils européens, constitueraient un réel progrès (...)* ».

**C. ATTIRER L'ATTENTION DU GOUVERNEMENT SUR LES CONDITIONS  
SUSCEPTIBLES DE DONNER LEUR PLEINE EFFICACITÉ AUX TEXTES  
PROPOSÉS**

Les deux propositions de décision-cadre peuvent constituer un progrès substantiel dans la lutte contre la criminalité, notamment contre le terrorisme, à condition toutefois qu'une conception ambitieuse prévale, ce qui paraît loin d'être assuré.

**1. Mandat d'arrêt européen : conjurer le risque d'un accord minimal**

*a) Le champ d'application*

La proposition de résolution tend, en ce qui concerne le mandat d'arrêt européen, à demander au Gouvernement :

*« - de poser le principe d'une application générale du futur mandat d'arrêt européen, avec un nombre d'exceptions le plus limité possible ;*

*« - d'affirmer le principe général de la suppression du contrôle de la double incrimination, sous réserve de ces exceptions. »*

Votre commission des Lois souscrit entièrement à ces demandes. La proposition de décision-cadre présentée par la Commission européenne prévoit la possibilité d'appliquer le mandat d'arrêt européen dès lors que la peine encourue est supérieure à un an d'emprisonnement.

Beaucoup d'Etats membres souhaitent limiter, parfois fortement, la liste des infractions pour lesquelles le mandat d'arrêt pourrait être mis en œuvre. Or, une conception trop restrictive du mandat d'arrêt européen ôterait à celui-ci une grande partie de sa portée, sans qu'il soit possible de trouver une raison juridique justifiant une limitation de cette procédure à quelques infractions seulement.

Les chefs d'Etat et de Gouvernement ont réaffirmé, dans une déclaration adoptée au Conseil européen de Gand, le 19 octobre dernier, leur détermination de **supprimer le principe de la double incrimination pour un large éventail de faits.**

**Il faut espérer que la volonté politique manifestée au lendemain des attentats du 11 septembre continuera à prévaloir sur les nombreuses réticences qui se font jour, afin que le champ d'application du mandat d'arrêt européen soit d'emblée le plus étendu possible.**

*b) Les contrôles exercés dans l'Etat d'exécution*

La proposition de résolution soumise à votre commission des Lois tend à demander au Gouvernement que la procédure d'extradition soit effectivement remplacée par une simple remise directe entre les Etats membres.

Elle précise notamment qu'une personne consentante devrait être remise sans délai ni contrôle à l'autorité judiciaire de l'Etat requérant. Elle prévoit en outre qu'en l'absence de consentement, **seul un contrôle minimal sur l'identité de la personne et la régularité formelle de la demande devrait être effectué**, les autres formes de recours devant être effectuées devant les juridictions de l'Etat requérant.

La proposition de résolution met en outre l'accent sur la nécessité de reconnaître à l'Etat requérant la connaissance du contentieux de la détention provisoire lorsque cette question se pose dans l'attente de la décision sur la remise de la personne et, à défaut, de prévoir la possibilité pour cet Etat de faire valoir son point de vue en cette matière.

Enfin, la proposition de résolution tend à demander que soit inscrit dans la proposition de décision-cadre le principe d'une **remise automatique à l'issue d'un délai inférieur à trois mois**.

Votre commission des Lois partage les préoccupations de la délégation pour l'Union européenne. Il ne servirait à rien de créer un mandat d'arrêt européen tout en érigeant de multiples obstacles à l'exécution de ce mandat d'arrêt.

Or, la proposition présentée par la Commission européenne comme l'évolution des négociations entre Etats membres peuvent susciter de légitimes inquiétudes.

Ainsi, l'article 18 de la proposition de décision-cadre prévoit, sans plus de précisions qu' « *un tribunal de l'Etat membre d'exécution décide s'il y a lieu d'exécuter le mandat d'arrêt européen à l'issue d'une audience tenue conformément aux règles nationales de procédure pénale si la personne recherchée ne consent pas à sa remise.* »

Une telle formulation peut laisser penser que le tribunal de l'Etat requis statue en pure opportunité, ce qui viderait la procédure du mandat d'arrêt européen de toute substance. Certes, un chapitre de la proposition de décision énumère limitativement les cas dans lesquels l'exécution du mandat pourrait être refusée, mais il semble impératif qu'apparaisse clairement dans le texte qui sera finalement adopté que le contrôle exercé par les juridictions de l'Etat requis ne sera qu'un contrôle de la **régularité formelle des demandes**.

De la même manière, la rédaction de l'article 14 de la proposition de décision-cadre, qui concerne le contentieux de la détention provisoire dans l'attente de la mise à exécution du mandat d'arrêt, paraît singulière.

Le texte proposé prévoit, en effet, que « *si l'autorité judiciaire d'exécution a des raisons de penser que la personne arrêtée ne s'échappera pas, ne commettra pas de nouvelles infractions ou ne détruira pas les preuves relatives à l'infraction ou aux infractions à l'origine du mandat d'arrêt européen et si la personne arrêtée s'engage à rester à disposition pour l'exécution du mandat d'arrêt européen, l'autorité judiciaire d'exécution peut décider de la remettre en liberté (...)* ».

La procédure envisagée ne prévoit même pas l'intervention de l'autorité judiciaire de l'Etat d'émission. Or, **l'autorité à l'origine du mandat d'arrêt disposera par définition d'informations plus substantielles que le juge de l'Etat d'exécution sur les risques de renouvellement de l'infraction ou de disparition des preuves.** Il serait donc logique que l'autorité de l'Etat requérant puisse prendre la décision relative au maintien en détention ou, à tout le moins, intervenir dans la procédure. Il est vrai que, dans certains cas, le mandat d'arrêt sera lancé, non par des juges, mais par des procureurs et que les décisions de placement en détention provisoire relèvent en règle générale de magistrats du siège. Cela ne saurait justifier la mise à l'écart pure et simple de l'Etat requérant en matière de contentieux de la détention.

Enfin, les règles relatives aux conditions de remise des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen mériteraient, elles aussi, d'être précisées. L'article 23 de la proposition de décision-cadre prévoit en effet que la personne doit être remise dans les vingt jours suivant la décision de l'autorité judiciaire. Elle dispose également qu'en cas de force majeure, les autorités judiciaires d'émission et d'exécution peuvent convenir d'une nouvelle date fixée à l'intérieur d'un nouveau délai de vingt jours (les délais prévus devraient finalement être différents dans le texte définitif, compte tenu de l'évolution des négociations). **Elle prévoit enfin qu'à l'expiration de ce délai, si la remise n'a pas eu lieu, la personne est remise en liberté.**

Une telle conception est singulière et pourrait justifier des comportements contestables de la part du pays d'exécution des mandats d'arrêt. Il semble nécessaire que soit affirmé un **principe de remise automatique à l'issue d'un délai maximal de trois mois à compter de la communication du mandat d'arrêt si l'on souhaite doter cet instrument d'une efficacité réelle.**

Les conditions posées par la présente proposition de résolution paraissent seules à même de donner à la procédure du mandat d'arrêt européen une véritable portée et une efficacité réelle dans la lutte contre la criminalité.

## 2. L'harmonisation des règles relatives au terrorisme

Concernant la proposition de décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, la proposition de résolution tend à demander au Gouvernement de prévoir d'une part une définition commune – et non simplement harmonisée - des infractions terroristes, d'autre part une large harmonisation des sanctions pénales avec des seuils effectifs et proportionnés. Votre commission approuve ces objectifs. Comme l'affirme dès l'abord la proposition de résolution, une unification des incriminations s'avérera indispensable à terme, dans certains domaines, pour faciliter la lutte contre la criminalité.

Le texte proposé par la Commission européenne est donc insuffisant. Or, certains Etats membres souhaiteraient en réduire encore la portée en limitant la liste des comportements qui pourraient entrer dans la définition harmonisée du terrorisme. Les seuils proposés en matière de peines suscitent également de vifs débats. **Dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, une action européenne serait parfaitement inutile si elle devait se limiter à la définition d'un plus petit commun dénominateur permettant à chacun de n'apporter aucune modification à son propre système...**

Il est donc du devoir du Sénat de demander au Gouvernement de défendre une conception ambitieuse en cette matière.

La proposition de résolution tend, par ailleurs, à demander au Gouvernement de défendre l'idée d'une compétence européenne des Etats membres en matière de poursuite des infractions terroristes. Après réflexion, votre commission a décidé de ne pas retenir cette demande. La proposition formulée par la Commission européenne invite en effet chaque Etat membre à établir sa compétence pour les infractions et comportements terroristes dans quatre cas :

- lorsque l'infraction a été commise en tout ou partie sur son territoire ;
- lorsque l'infraction a été commise par un de ses ressortissants ;
- lorsque l'infraction a été commise pour le compte d'une personne morale dont le siège est situé sur son territoire ;
- lorsque l'infraction a été commise contre ses institutions ou sa population.

Certes, des dérogations sont possibles, mais ces règles paraissent suffisantes et il ne paraît pas opportun à votre commission de demander que

chaque Etat établit sa compétence sur l'ensemble du territoire européen sans autre précision.

### 3. L'interprétation des décisions-cadres

La proposition de résolution soumise à votre commission tend à affirmer *in fine* que le Gouvernement devrait promouvoir, à l'occasion de la prochaine Conférence intergouvernementale, l'idée de mettre en place, auprès de la Cour de justice des Communautés européennes, une Cour pénale européenne compétente pour l'application de ces deux décisions-cadres.

A la réflexion, ce paragraphe ne paraît pas nécessaire et votre commission a décidé sa suppression. **D'ores et déjà en effet, la Cour de justice est compétente pour connaître de l'interprétation de l'ensemble des décisions-cadres adoptées par le Conseil de l'Union européenne et des éventuels différends entre Etats.**

L'article 35 du traité sur l'Union européenne dispose en effet que « *La Cour de justice des Communautés européennes est compétente, sous réserve des conditions définies au présent article, pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions sur l'interprétation des conventions établies en vertu du présent titre, ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application* ».

Il prévoit en outre que la Cour de justice est compétente pour contrôler la légalité des décisions-cadres lorsqu'un recours est formé par un Etat membre ou par la commission et qu'elle est également compétente pour statuer sur les différends entre Etats concernant l'interprétation ou l'application des décisions-cadres.

La mise en œuvre des deux décisions-cadres relatives au mandat d'arrêt européen et à la lutte contre le terrorisme pourra donc être contrôlée par la Cour de justice des Communautés européennes sans qu'il soit besoin que cette précision figure dans la proposition de résolution.

\*

\*           \*

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a adopté une proposition de résolution dont le texte est reproduit ci-après.**

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION**  
**ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS**  
**(texte adopté par la commission**  
**en application de l'article 73 bis du règlement du Sénat)**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres (E 1829),

Vu la proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme (E 1828),

Souligne que seule l'unification au niveau européen des incriminations et des procédures constituerait une réponse adaptée à l'ampleur des défis soulevés par les formes graves de criminalité internationale ;

Considère que cette unification implique notamment :

- la constitution d'une autorité responsable des poursuites ;
- l'attribution à Europol de compétences opérationnelles ;

Estime, dans cette attente, que l'adoption rapide des deux décisions-cadres, en tout état de cause la conclusion d'un accord politique lors du Conseil des 6 et 7 décembre prochains, en des termes qui soient conformes au mandat donné par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, qu'ils ont réaffirmé lors des récents Conseils européens, constituerait un réel progrès, sous réserve de satisfaire à certaines conditions ;

Demande donc au Gouvernement :

**- En ce qui concerne la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen (E 1829) :**

- de poser le principe d'une application générale du futur mandat d'arrêt européen, avec un nombre d'exceptions le plus limité possible ;

- d'affirmer le principe général de la suppression du contrôle de la double incrimination, sous réserve de ces exceptions ;

- de remplacer effectivement la procédure d'extradition par une simple remise directe entre les Etats membres ;

- en conséquence, de permettre la remise immédiate d'une personne consentante à l'autorité judiciaire de l'Etat requérant, sans contrôle, ni délai ;

- et, en cas d'absence de consentement de l'extradable :

- 1) de prévoir un simple contrôle minimal par l'autorité judiciaire de l'Etat requis sur l'identité de la personne et la régularité formelle de la demande, encadré par des délais brefs et stricts ; les autres formes de recours devant être, pour leur part, exercées devant les juridictions de l'Etat requérant, conformément au principe de reconnaissance mutuelle et à la notion d'espace judiciaire européen ;

- 2) de reconnaître à l'Etat requérant la connaissance du contentieux de la détention et, à défaut, de prévoir la possibilité, pour l'Etat requérant, de faire valoir son point de vue au cours du contentieux de la détention dans l'Etat requis, non seulement en ce qui concerne la date de la remise, mais également sur le bien fondé du maintien en détention ;

- de poser, en tout état de cause, le principe d'une remise automatique à l'issue d'un délai inférieur à trois mois ;

- **En ce qui concerne la proposition de décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme (E 1828) :**

- de prévoir une définition commune des infractions terroristes, y compris de la tentative et de la complicité ;

- de prévoir, pour ces infractions, une très large harmonisation des sanctions pénales au sein de l'Union européenne avec des seuils effectifs et proportionnés.

**ANNEXE**  
**PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 64 (2001-2002)**  
**DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres (E 1829),

Vu la proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme (E 1828),

Souligne que seule l'unification au niveau européen des incriminations et des procédures constituerait une réponse adaptée à l'ampleur des défis soulevés par les formes graves de criminalité transnationale ;

Estime, cependant, que l'adoption rapide des deux décisions-cadres, en tout état de cause la conclusion d'un accord politique lors du Conseil des 6 et 7 décembre prochains, en des termes qui soient conformes au mandat donné par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, qu'ils ont réaffirmé lors des récents Conseils européens, constituerait un réel progrès, sous réserve de satisfaire à certaines conditions ;

Demande donc au Gouvernement :

**- En ce qui concerne la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen (E 1829) :**

- de poser le principe d'une application générale du futur mandat d'arrêt européen, avec un nombre d'exceptions le plus limité possible ;

- d'affirmer le principe général de la suppression du contrôle de la double incrimination, sous réserve de ces exceptions ;

- de remplacer effectivement la procédure d'extradition par une simple remise directe entre les Etats membres ;

- en conséquence, de permettre la remise immédiate d'une personne consentante à l'autorité judiciaire de l'Etat requérant, sans contrôle, ni délai ;

- et, en cas d'absence de consentement de l'extradable :

1) de prévoir un simple contrôle minimal par l'autorité judiciaire de l'Etat requis sur l'identité de la personne et la régularité formelle de la

demande, encadré par des délais brefs et stricts ; les autres formes de recours devant être, pour leur part, exercées devant les juridictions de l'Etat requérant, conformément au principe de reconnaissance mutuelle et à la notion d'espace judiciaire européen ;

2) de reconnaître à l'Etat requérant la connaissance du contentieux de la détention et, à défaut, de prévoir la possibilité, pour l'Etat requérant, de faire valoir son point de vue au cours du contentieux de la détention dans l'Etat requis, non seulement en ce qui concerne la date de la remise, mais également sur le bien fondé du maintien en détention ;

- de poser, en tout état de cause, le principe d'une remise automatique à l'issue d'un délai inférieur à trois mois ;

**- En ce qui concerne la proposition de décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme (E 1828) :**

- de prévoir une définition commune des infractions terroristes, y compris de la tentative et de la complicité ;

- de prévoir, pour ces infractions, une très large harmonisation des sanctions pénales au sein de l'Union européenne avec des seuils effectifs et proportionnés ;

- d'instituer une compétence européenne des Etats membres en matière de poursuite des infractions terroristes.

Estime que, à l'occasion de la prochaine Conférence intergouvernementale, le Gouvernement devrait promouvoir l'idée de mettre en place, auprès de la Cour de Justice des Communautés européennes, une Cour pénale européenne, compétente pour l'application de ces deux décisions-cadres.