

Lutte contre le trafic de drogue: infractions pénales et sanctions applicables, dispositions minimales. Décision-cadre

2001/0114(CNS) - 11/12/2009 - Document de suivi

La Commission a présenté un rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2004/757/JAI concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue.

L'efficacité des efforts entrepris dépend essentiellement du rapprochement des mesures nationales de mise en œuvre. À la date du 1^{er} juin 2009, la Commission avait reçu la réponse de 21 États membres. Par conséquent, ne se sont pas conformés à l'obligation de communication issue de la décision-cadre et ne seront pas pris en compte par le rapport les 6 États membres suivants: Chypre, Espagne, Grèce, Italie, Malte, Royaume-Uni.

Le rapport évalue les mesures nationales de mise en œuvre et note ce qui suit :

Infractions liées au trafic de drogues et de précurseurs (article 2) : en ce qui concerne les infractions liées au **trafic de drogue**, 10 États membres (AT, BE, FI, HU, IE, LV, LU, NL, PT, RO) reprennent dans leur législation l'ensemble ou la quasi-totalité des comportements visés. 4 États membres (DE, EE, FR, SE) n'en reprennent qu'une partie, mais respectent la décision-cadre grâce à l'emploi de termes génériques. 7 États membres (BG, CZ, DK, LT, PL, SI, SK) disposent d'une législation plus ambiguë, qui ne garantit pas une pleine application de la décision-cadre de façon suffisamment claire et précis.

S'agissant des infractions liées au **trafic de précurseurs**, le droit déjà en vigueur dans la majorité des États membres est conforme à la décision-cadre. Deux États membres (DK, FR) déclarent en revanche que le trafic de précurseurs n'est pas appréhendé en tant que tel dans leur droit pénal, mais peut être sanctionné en tant que tentative ou complicité de trafic de drogue. La Commission émet de sérieux doutes sur la conformité de ces systèmes. Elle craint en effet que l'absence d'infraction autonome en matière de trafic de précurseurs ne constitue un obstacle à la prise en compte effective de ce trafic, notamment en matière de tentative, d'incitation et de complicité. Ainsi, si les comportements interdits par la décision-cadre en matière de précurseurs le sont également en droit national, force est de constater l'influence réduite qu'a eue la décision-cadre.

Sanctions (article 4) : en ce qui concerne les **infractions standard**, les législations de 5 États membres (BG, LT, LV, NL, SE) posent des problèmes d'interprétation, dus notamment à un manque d'informations. Si le seuil d'un an est toujours respecté, **les peines maximales sont en réalité bien plus élevées dans la plupart des États membres**. Ainsi, 12 États membres (BG, FR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) disposent de sanctions équivalant à plus du double de la fourchette proposée par la décision-cadre, soit des peines maximales égales ou supérieures à six ans, allant parfois jusqu'à vingt ans ou même la prison à vie. Les disparités législatives entre les États membres semblent ainsi globalement inchangées.

Dans le même temps, les peines maximales ne prennent tout leur sens que par les poursuites effectivement enclenchées puis les sanctions effectivement prononcées par le juge: une comparaison de la pratique judiciaire dans chaque État membre permettrait d'évaluer dans quelle mesure l'objectif de rapprochement des systèmes nationaux est atteint en pratique. À ce propos, la complexité du système hollandais et les

controverses liées aux coffee-shops méritent une attention particulière. Ainsi, la Commission constate la conformité formelle de l'ensemble des législations nationales transmises, mais ne peut que regretter l'hétérogénéité de ces dernières et s'interroger sur leur application pratique.

La prise en compte du rôle du crime organisé par les législations pénales en matière de trafic de drogue est largement répandue dans l'UE. En effet, 17 États membres (AT, BE, CZ, DE, EE, FI, FR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) appliquent des peines d'un maximum d'au moins 10 ans lorsque l'infraction a été commise dans le cadre d'une organisation criminelle. Pour une infraction classique (participation à l'organisation criminelle), il apparaît que les peines maximales sont de manière générale supérieures à 10 ans. Les infractions relatives au trafic de drogue dans le cadre d'une organisation criminelle sont ainsi passibles de peines bien plus sévères que celles établies par la décision-cadre, dont le seuil de sanction est par conséquent respecté.

Effets sur la coopération judiciaire : la difficulté de l'étude du fonctionnement et des effets de la décision-cadre sur la coopération judiciaire réside essentiellement dans le recueil de données issues de la pratique judiciaire au sein des États membres. Pour ce faire, la Commission s'est appuyée sur des informations provenant d'Eurojust et du Réseau judiciaire européen (RJE).

- **Eurojust** : durant la période 2004-2008, 771 affaires de trafic de drogue ont été enregistrées au sein du Collège d'Eurojust, selon une nette augmentation : de 77 cas en 2004 à 207 cas en 2007. Les affaires de drogue représentent 20% des affaires traitées par Eurojust. Le rapport note que sur 151 affaires de trafic de drogue associées à un ou plusieurs autres crimes, 65 d'entre elles sont associées à la participation à une organisation criminelle. Il ressort de ces informations qu'à travers Eurojust, la coopération judiciaire entre États membres progresse indubitablement en matière de trafic de drogue depuis 2004. Toutefois, il est à ce stade impossible d'isoler l'effet de la décision-cadre en tant que telle sur ladite coopération et d'en mesurer l'impact.
- **Réseau judiciaire européen** : les points de contact du RJE dans 10 États membres ont répondu au questionnaire de la Commission. L'idée générale est bien que si la décision-cadre est connue des praticiens, elle est considérée comme ayant une importance mineure dans la mesure où elle a entraîné peu de changements dans la législation nationale. En particulier, puisqu'elle ne concerne pas directement la coopération judiciaire d'une part, et qu'aucun pays ne semble disposer d'un système central lui permettant de mesurer l'évolution de la coopération judiciaire en matière de trafic de drogues d'autre part, la question de l'effet de la décision-cadre sur une telle coopération demeure entière.

Conclusions : le rapport conclut que **la mise en œuvre de la décision-cadre n'est pas pleinement satisfaisante**. Certes, la plupart des États membres respectaient déjà souvent un certain nombre de dispositions. Mais plusieurs ont également démontré, dans des réponses souvent partielles, n'avoir pas toujours modifié leur législation en vigueur quand la décision-cadre l'exigeait. Surtout, 6 États membres n'ont fourni aucune information. **Le rapprochement des mesures nationales dans la lutte contre le trafic de drogue a ainsi peu progressé**. Le faible impact de la décision-cadre est confirmé par les contributions du RJE. Et il est difficile en l'état d'établir un lien entre la décision-cadre et la progression de la coopération judiciaire telle que présentée par Eurojust.

La Commission invite par conséquent les États membres qui ne l'ont pas fait ou de façon partielle à respecter leurs obligations issues de la décision-cadre et à transmettre à la Commission et au secrétariat général du Conseil dans les plus brefs délais l'ensemble de leurs mesures de mise en œuvre.