

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

24.4.2006

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur une proposition de décision-cadre du Conseil relative à la prise en compte des décisions de condamnation entre les États membres de l'Union européenne à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale
Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Panayiotis Demetriou

DT\612521FR.doc

PE 372.172v01-00

Traduction externe

FR

FR

Éléments d'appréciation

L'aspect de la souveraineté nationale, sur laquelle se base traditionnellement la territorialité de l'autorité législative et judiciaire en matière pénale, ne devrait plus constituer un obstacle à la reconnaissance des effets juridiques des jugements étrangers. Nous devrions tenir compte de la confiance mutuelle qui règne entre les États membres et qui repose sur le niveau élevé des principes des droits de l'homme dans les procédures internes des États membres, les changements des formes de criminalité dans la société moderne et la nécessité de la combattre grâce à la collaboration transfrontalière.

Le Conseil européen de Tampere, qui s'est tenu en octobre 1999, a conclu que la reconnaissance mutuelle devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union. Il a clairement été indiqué que le principe devrait s'appliquer tant aux jugements qu'aux autres décisions émanant des autorités judiciaires.

La reconnaissance mutuelle vise à renforcer la coopération entre les États membres mais également à améliorer la protection des droits individuels dans l'Union européenne. L'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale présuppose que les États membres font confiance aux systèmes judiciaires pénaux des autres États.

Actuellement, les informations concernant les condamnations dans d'autres États membres sont régies par les articles 13 et 22 de la convention européenne de 1959 d'entraide judiciaire en matière pénale¹ (ci-après la «convention de 1959»), complétés par l'article 4 du protocole additionnel du 17 mars 1978.

L'article 13 de la convention susmentionnée s'applique aux demandes émanant d'une autorité judiciaire relativement à une «affaire pénale». L'article 22 de la convention de 1959 prévoit une règle de communication systématique des avis du casier judiciaire concernant les ressortissants des autres parties contractantes.

Toutefois, la convention de 1959 ne mentionne pas les conséquences juridiques qui devraient être inhérentes aux condamnations étrangères. La convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs² du 28 mai 1970 prévoit des mesures dans ce domaine mais seulement quelques États membres l'ont ratifiée. Au niveau européen, une seule disposition sur la protection de l'euro concerne la récidive.³

L'absence de réglementation internationale permettant de tenir compte des condamnations étrangères est à l'origine de la pratique courante selon laquelle les ressortissants d'autres États membres sont souvent condamnés uniquement sur la base de leur casier judiciaire dans le pays où se déroule le procès, les tribunaux ignorant complètement les condamnations dont ils peuvent faire l'objet dans d'autres États membres.

¹ Conseil de l'Europe, Série des traités européens n° 30.

² Série des traités européens n° 70. À la date du 19 octobre 2004, neuf États membres avaient ratifié cette convention.

³ JO L 329, 14.12.2001, p. 3.

Sur la base des conclusions du Conseil européen de Tampere, un programme de mesures a été adopté par le Conseil en décembre 2000¹. La mesure n° 2 du programme prévoit «l'adoption d'un ou de plusieurs instruments instaurant le principe selon lequel le juge d'un État membre doit être en mesure de tenir compte des décisions pénales définitives rendues dans les autres États membres pour apprécier le passé pénal du délinquant, pour retenir la récidive, et pour déterminer la nature des peines et les modalités d'exécution susceptibles d'être mises en œuvre».

Le 21 novembre 2005, le Conseil a adopté une décision du Conseil relative à l'échange d'informations extraites du casier judiciaire.² Cette décision consiste à garantir des améliorations rapides des mécanismes actuels pour la transmission d'informations entre les États membres. Elle ne les modifie pas fondamentalement et n'examinera qu'en partie les problèmes dans ces domaines³. Cependant, si la proposition actuelle est adoptée, la décision du Conseil du 21 novembre 2005 sera abrogée.

Contenu de la décision-cadre

Cette proposition fait suite au livre blanc relatif à l'échange d'informations sur les condamnations pénales et à l'effet de celles-ci dans l'Union européenne⁴. La proposition établit les principes de base ou le cadre qui devrait être respecté lors de la prise en compte des condamnations étrangères. Toutefois, il appartiendra aux États membres d'adopter une législation nationale pour comparer les condamnations prononcées dans les autres États membres aux condamnations nationales et leur donner le même effet quelles qu'elles soient.

1. Questions qui ne sont pas examinées par la décision-cadre

Cette proposition concerne uniquement la prise en compte de condamnations antérieures dans une procédure pénale pour des faits différents. Certains problèmes, bien qu'étroitement liés à la reconnaissance de décisions pénales étrangères, seront abordés dans des instruments distincts:

- elle ne s'intéresse pas à la règle *non bis in idem* ou risque de «double peine» en instaurant une procédure pour résoudre les litiges des juridictions compétentes.⁵ S'il existe bien une référence à ce principe dans l'article 4 en tant que motif de refus nécessaire, elle sert uniquement de garantie supplémentaire pour veiller à ce que le principe soit pris en compte non seulement dans les juridictions nationales mais également au sein de l'Union.

- elle n'examine pas la question générale de l'exécution d'une condamnation dans un État membre autre que l'État condamné. Avec cette proposition, l'État membre n'est pas tenu d'exécuter la condamnation rendue dans un autre État membre mais doit simplement tirer les conséquences de la condamnation antérieure à l'occasion de la nouvelle procédure.

¹ Programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales; JO C 12, 15.1.2001, p.10

² JO L 322, 9.12.2005., p.33

³ 22.02.2005 le Parlement européen a adopté un rapport sur cette décision, T6-0029/2005 (le rapporteur M. Di Pietro)

⁴ COM(2005)10, 21.01.2005.

⁵ Livre vert de la Commission sur les conflits de compétence et le principe *ne bis in idem* dans le cadre des procédures pénales, COM(2005)0696, 23.12.2005. (le rapporteur Mme Esteves)

- elle n'aborde pas la question d'association des conséquences juridiques aux condamnations étrangères. La question est prévue dans la législation nationale. La proposition ne requiert pas l'harmonisation des effets inhérents aux condamnations antérieures dans chacun des États membres, qui demeure régie par la législation nationale. Dans le cas présent, l'incidence du principe de reconnaissance mutuelle consiste plutôt à conférer la même valeur et les mêmes effets aux condamnations prononcées dans un autre État membre que lors d'une condamnation nationale antérieure. En d'autres termes, l'instauration d'un «principe d'assimilation» des jugements rendus dans les autres États membres et des condamnations nationales, en laissant à la législation nationale le soin de tirer les conséquences de ce principe.

2. Questions essentielles abordées par la proposition:

- définition d'une condamnation. Pour être en mesure de déterminer les conditions permettant de tenir compte des condamnations étrangères, les définitions devraient faire l'objet d'un accord – ce que l'on entend par «condamnations». Les débats, qui se tiennent actuellement au Conseil, montrent que la grande majorité des États membres s'opposent à l'intégration de décisions administratives dans la définition, limitant de ce fait les condamnations purement et simplement aux décisions définitives des juridictions pénales. Les principales questions soulevées par l'intégration des décisions administratives sont les suivantes: de nombreux États membres n'inscrivent pas les condamnations administratives au casier judiciaire et les définitions nationales des infractions administratives varient considérablement d'un État membre à un autre. Une telle condition d'intégration des condamnations administratives au casier judiciaire entraînerait des changements importants dans les systèmes pénaux de certains États membres, mais ce n'est pas l'objectif de la proposition. En outre, l'intégration des condamnations imposées par les autorités administratives nécessiterait le stockage d'un grand nombre de données.

- obligation de tenir compte de la condamnation étrangère. Pour la première fois, la proposition instaure le principe selon lequel une condamnation rendue dans un autre État membre doit avoir des effets équivalents à une condamnation nationale. D'autre part, elle ne vise pas à harmoniser les conséquences inhérentes dans chaque État membre aux condamnations antérieures, qui demeurent exclusivement régies par la législation nationale. Cependant, il n'est pas clairement établi ce que l'on entend exactement par «principe d'assimilation». Les discussions actuelles au Conseil montrent qu'il subsiste une grosse incertitude quant à ce principe dans les États membres. Ce principe doit faire l'objet d'une étude plus approfondie.

- elle précise clairement quelles sont les infractions qui ne doivent pas faire l'objet d'une vérification dans le cadre de la condition de double criminalité. La proposition comprend une liste d'infractions évoquée dans la décision-cadre concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires¹.

- raisons de ne pas tenir compte des condamnations prononcées dans un autre État membre. Il existe deux cas qui pourraient constituer un motif de refus: des motifs obligatoires et des motifs optionnels. Toutefois, des débats se tiennent actuellement au Conseil pour savoir si ces motifs sont suffisants ou vice versa – trop larges; si ces motifs sont plutôt obligatoires ou optionnels ou si cette section doit faire l'objet d'une révision.

Évolution des négociations

¹ JO L 76, 22.3.2005, p.16.

La Commission a publié sa proposition de décision-cadre du Conseil relative à la prise en compte des décisions de condamnation entre les États membres de l'Union européenne à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale le 17 mars 2005.

Depuis, d'autres actions ont été entreprises dans ce domaine et devraient être prises en considération. La Commission a adopté une proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'organisation et au contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres¹. Par conséquent, compte tenu du lien étroit entre ces deux propositions, de nombreux États membres ont fait savoir que les condamnations provisoires devraient être examinées parallèlement au casier judiciaire provisoire (la première discussion sur ce dernier point s'est tenue le 2 mars 2006 et la prochaine réunion aura probablement lieu en juin 2006).

Le Conseil

La première discussion au Conseil s'est déroulée au sein du groupe de travail sur la coopération en matière pénale le 31 janvier 2006.

La seconde discussion s'est tenue le 5 avril 2006. Il est fort probable qu'aucune autre réunion ne se déroulera pendant la présidence autrichienne.

Observations du rapporteur

La reconnaissance mutuelle suppose le respect et l'acceptation des différences des systèmes nationaux. Cependant, les recherches entreprises par la Commission² révèlent que les condamnations étrangères sont peu, voire pas du tout, prises en considération. Le fait que des effets équivalents ne puissent pas être liés à une décision prise dans un autre État membre est contraire au principe de reconnaissance mutuelle et ne met pas les citoyens européens sur un pied d'égalité en cas de poursuites pénales ultérieures en fonction du lieu de juridiction.

En outre, on pourrait se demander si les avocats et les juges pénalistes des États membres sont suffisamment accoutumés à l'idée de «reconnaissance mutuelle» pour que la proposition soit réalisable à chaque stade de la procédure criminelle.

Compte tenu de la complexité de la question, le rapporteur souhaiterait travailler en étroite collaboration avec la Commission et le Conseil. Il est très important de suivre les évolutions au Conseil et d'étudier les réponses des praticiens – juges et avocats dans les États membres.

De plus, le rapporteur est d'avis que ce rapport devrait être examiné en étroite collaboration avec le rapport sur l'organisation et le contenu de l'échange d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres (Rapport de M. Diaz de Mera).

Le rapporteur aimerait souligner l'importance de la proposition de décision-cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne³. Le rapporteur pense que la reconnaissance mutuelle aurait dû être accompagnée

¹ COM(2005)690, 22.12.2005.

² Tableau 5 annexé au livre blanc relatif à l'échange d'informations sur les condamnations pénales et l'effet de celles-ci dans l'Union européenne, SEC(2005)63, 25.01.2005.

³ Rapport de Mme Buitenweg, adopté par le Parlement européen le 12.04.2005, T6-0091/2005

d'un minimum de critères de droit procédural. Les garanties procédurales communes renforceront non seulement la confiance dans les systèmes juridiques les uns des autres mais contribueront également à rendre la coopération judiciaire plus efficace entre les États membres. Par conséquent, le rapporteur invite le Conseil à adopter cette décision dès que possible.

Le rapporteur souhaite attirer l'attention sur les questions suivantes:

1. La définition de «condamnations» devrait-elle également comprendre les décisions d'une autorité administrative dont le jugement peut être frappé d'appel dans les juridictions pénales?

2. Quelles seraient les responsabilités exactes dans le cadre de l'obligation de se conformer aux condamnations prononcées dans les autres États membres conformément aux règles qu'ils déterminent des effets juridiques qui soient équivalents à ceux qu'ils confèrent aux condamnations nationales? Et ces condamnations peuvent-elles avoir des effets aux différents stades de la nouvelle procédure criminelle?