PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des affaires juridiques
Le Président

M. Jean-Marie Cavada
Président
Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures
BRUXELLES

Objet: Base juridique de l'initiative du Royaume de Belgique visant à faire adopter par le Conseil une décision-cadre relative à la reconnaissance et à l'exécution dans l'Union européenne des interdictions résultant de condamnations pour infractions sexuelles commises à l'égard d'enfants (14207/2004 – C6-0244/2004 – 2004/0818(CNS))[1]

Monsieur le Président,

Par lettre du 6 octobre 2005, vous avez saisi la commission des affaires juridiques, conformément à l'article 35, paragraphe 2, du règlement, de l'examen de la validité et de la pertinence de la base juridique de la proposition de la Commission en objet.

La commission a examiné la question susmentionnée au cours de sa réunion du 22 novembre 2005.

Généralités

Alors que la base juridique actuelle est l'article 31, paragraphe 1er a)[2] et l'article 34, paragraphe 2b), du traité UE, M. Sonik, rapporteur de la commission des libertés civiles, a estimé qu'ajouter une référence à l'article 31c) (la base juridique devenant alors l'article 31(1)a et c) et l'article 34(2)b)) "améliorerait l'accès à l'information sur les interdictions (par inscription obligatoire des interdictions dans le casier judiciaire) et en rendrait l'application obligatoire".

[1] Non encore publié au JO.
[2] Une erreur typographique s'est glissée dans le texte de l'initiative: il faut lire: article 31(1)a, et non 31(a).

Base juridique

Tous les actes communautaires doivent être basés sur une base juridique prévue par le traité (ou tout autre acte juridique qu'ils se proposent d'appliquer). La base juridique définit la compétence communautaire *ratione materiae* en précisant de quelle manière doit s'exercer cette compétence, c'est à dire quels instruments législatifs peuvent être utilisés, avec quelle procédure de décision.

Selon la Cour de justice, le choix de la base juridique n'est pas subjectif, "il doit se baser sur des facteurs objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel"[1], tels que l'objectif et le contenu de la mesure en question[2]. En outre, l'élément déterminant doit être l'objet principal d'une mesure[3].

Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, un article général du traité constitue une base juridique suffisante, même lorsque la mesure en question vise également, de manière subsidiaire, à atteindre un objectif visé par un article spécifique du traité[4].

Cependant, si une mesure vise plusieurs objectifs concurrents indissociablement liés les uns aux autres sans que l'un soit secondaire ou indirect par rapport aux autres, la mesure doit être basée sur les différentes dispositions afférentes du traité[5], sauf impossibilité due à l'incompatibilité réciproque des procédures de décision prévues par lesdites dispositions[6].

Les dispositions applicables du traité UE

Article 31

L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise, entre autres, à:

a) faciliter et accélérer la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes compétents des États membres, y compris, lorsque cela s'avère approprié, par l'intermédiaire d'Eurojust, pour ce qui est de la procédure et de l'exécution des décisions;
b) .....
c) **assurer, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de cette coopération, la compatibilité des règles applicables dans les États membres;**

.....

Article 34

[1] Affaire 45/86, *Commission contre. Conseil* [1987] ECR 1439, par. 5.
[2] Affaire C-300/89, *Commission contre Conseil* [1991] ECR I-287, par. 10.
[3] Affaire C-377/98, *Pays-Bas contre Parlement européen et Conseil* [2001] ECR I-7079, par. 27.
[4] Affaire C-377/98 *Pays-Bas contre Parlement européen et Conseil* [2001] ECR I-7079, par. 27-28; Affaire C-491/01 *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco* [2002] ECR I-11453, par. 93-94.
[5] Affaire 165/87 *Commission contre. Conseil* [1988] ECR 5545, par. 11.
[6] Cf. par ex. Affaire C-300/89 *Commission contre Conseil* [1991] ECR I-2867, par. 17-21 (*Titanium dioxide* Affaire), Affaire C-388/01 *Commission contre Conseil* [2004] ECR I-4829, par. 58 et Affaire C-491/01 *British American Tobacco* [2002] ECR I-11453, par. 103-111.

1. ...

2. Le Conseil, sous la forme et selon les procédures appropriées indiquées dans le présent titre, prend des mesures et favorise la coopération en vue de contribuer à la poursuite des objectifs de l'Union. À cet effet, il peut, statuant à l'unanimité à l'initiative de tout État membre ou de la Commission:

a) .....
b) arrêter des décisions-cadres aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Les décisions-cadres lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effet direct;

Objectif et contenu de la proposition de décision-cadre

Selon la note explicative de l'initiative du Royaume de Belgique, la proposition de décision-cadre a pour objectif d'améliorer la coopération entre États membres dans la protection des enfants contre les abus sexuels, et notamment de rendre effectives les déchéances résultant de condamnations pénales pour ce type d'infraction.

À l'heure actuelle, rien ne garantit qu'une déchéance prononcée dans un État membre aura un effet juridique dans les autres États membres, bien que la personne condamnée circule librement sur le territoire de l'Union. Une personne condamnée pour des actes de pédophilie dans un État membre et faisant l'objet, dans cet État, d'une interdiction de se livrer à des activités susceptibles de la mettre en contact avec des enfants peut donc se soustraire à cette interdiction en s'établissant dans un autre État membre.

La décision-cadre proposée applique le principe de reconnaissance mutuelle à des interdictions résultant de condamnations prononcées à l'étranger pour des délits sexuels commis à l'égard d'enfants. De l'avis du Royaume de Belgique, cette solution est facilitée par le fait que la portée *ratione materiae* est clairement définie et limitée à un domaine dans lequel la définition des infractions a été harmonisée par la décision-cadre du Conseil 2004/68/JAI du 22 décembre 2003 relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie[1]. À noter que la base juridique de cette dernière décision-cadre est l'article 29, l'article 31, paragraphe 1c) et l'article 34, paragraphe 2b) du traité UE.

La décision-cadre fait également obligation aux États membres de prévoir dans leur législation nationale le prononcé de la déchéance résultant d'une condamnation pour ce type d'infraction.

L'objectif est donc d'améliorer la coopération entre États membres en obligeant l'État de résidence de la personne condamnée à reconnaitre les interdictions prononcées à l'étranger et à les appliquer sur son propre territoire.

Afin d'assurer l'application effective du principe de reconnaissance mutuelle des déchéances et interdictions, l'instrument proposé autorise la diffusion, d'un État membre à l'autre, de l'information sur les casiers judiciaires afin que ces derniers puissent être portés à la connaissance des autorités compétentes du pays dans lequel s'établit une personne condamnée. À l'heure actuelle, les États membres n'ont qu'un aperçu fragmentaire des

[1] JO L13 du 20 janvier 2004, p.44.

condamnations prononcées à l'étranger contre un individu: seules les condamnations prononcées contre leurs propres ressortissants dans un autre État membre sont automatiquement portées à leur attention, conformément à l'article 22 de la Convention européenne de 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale[1]. Ce manque d'information est encore aggravé par le fait que plusieurs États membres n'archivent pas les condamnations prononcées à l'étranger dans leur système national de casier judiciaire. Et la situation est plus problématique encore pour les déchéances et d'interdictions résultant de condamnations car ces mesures ne sont pas forcément consignées dans les casiers judiciaires étrangers.

Pour remédier à cette situation, et rendre véritablement effectif le principe de la reconnaissance mutuelle des déchéances et interdictions, la décision-cadre proposée édicte des obligations minimales concernant l'information des autres États membres de l'Union européenne.

Enfin, l'une des principales faiblesses identifiées au niveau de la coopération dans ce domaine dans l'Union est que cette coopération est le plus souvent strictement limitée à l'action juridictionnelle et est donc dépourvue de tout effet préventif. L'objectif même de la déchéance est au premier chef de prévenir de nouvelles infractions. Il est par conséquent essentiel de pouvoir donner un effet juridique immédiat aux déchéances résultant de condamnations prononcées à l'étranger, sans qu'il soit besoin pour cela d'attendre une récidive. À cet égard, il n'est pas acceptable de limiter la consultation d'un casier judiciaire étranger aux seules actions juridictionnelles, car le principal intérêt de l'accès à ces informations est administratif et préventif. Un État membre doit même avoir l'obligation de consulter le casier judiciaire de l'État membre d'origine dans tous les cas où ses propres casiers judiciaires sont consultés, y compris lorsque l'information tirée du casier judiciaire est nécessaire à l'autorisation de poursuivre une activité donnée, tombant dans le champ d'application de la décision-cadre.

Principales dispositions de la proposition

En conséquence, l'**article 1er** expose l'objet de la décision-cadre: fixer les règles selon lesquelles un Etat membre reconnaît et exécute sur son territoire l'interdiction qui résulte d'une condamnation pour les infractions visées aux articles 2, 3 et 4 de la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil du 22 décembre 2003 relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie[2]

L'**article 2** contient des définitions.

---

[1] Conseil de l'Europe, ETS n°30.

[2] En gros, ces infractions sont :
a) le fait de contraindre un enfant à se livrer à la prostitution ou à participer à des spectacles pornographiques ou d'en tirer profit ou d'exploiter un enfant de toute autre manière à de telles fins;
b) le fait de recruter un enfant pour qu'il se livre à la prostitution ou participe à des spectacles pornographiques;
c) le fait de se livrer à des activités sexuelles avec un enfant, en recourant à l'un des moyens suivants:
i) en faisant usage de la contrainte, de la force ou de menaces;
ii) en offrant de l'argent ou d'autres formes de rémunération ou de paiement pour les activités sexuelles auxquelles se livre l'enfant, ou
iii) en abusant d'une position reconnue de confiance, d'autorité ou d'influence sur un enfant.
- la distribution, la diffusion ou la transmission de pédopornographie;
- le fait d'offrir ou de rendre disponible de la pédopornographie;
- l'acquisition ou la détention de pédopornographie.
- Instigation, complicité et tentative.

L'**article 3** rend obligatoire l'inscription dans le casier judiciaire de toute interdiction (temporaire ou permanente, pour l'exercice d'activités professionnelles en rapport avec la surveillance d'enfants, résultant d'une infraction au sens des articles 2, 3 et 4 de la décision-cadre du Conseil 2004/68/JAI).

L'**article 4** dispose que lorsque l'Etat membre où la personne en question a été condamnée communique des informations sur le casier judiciaire à un autre Etat membre en vertu des règles internationales applicables à l'entraide judiciaire en matière pénale, il mentionne l'interdiction (et sa durée) dans l'extrait de casier.

L'**article 5** dispose que la demande d'information sur un casier judiciaire est adressée à l'autorité centrale de l'Etat membre dont la personne concernée a la nationalité.

L'**article 6** porte sur la reconnaissance et l'exécution des interdictions. Il dispose:

"1. Les autorités compétentes de l'Etat d'exécution reconnaissent toute interdiction, sans qu'aucune formalité ne soit requise, et l'exécutent, sauf si les autorités compétentes décident de se prévaloir d'un des motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution prévus à l'article 7.
2. Lorsqu'une autorité de l'Etat d'exécution est informée de l'existence d'une interdiction, elle transmet cette information à l'autorité compétente aux fins de l'application du paragraphe 1er. Cette dernière rend sa décision dans un délai de trente jours à compter de la transmission de cette information".

L'**article 7** énonce les motifs de non-reconnaissance ou de non exécution:

"Les autorités compétentes de l'Etat d'exécution ne peuvent refuser la reconnaissance ou l'exécution d'une interdiction, que:

a) lorsqu'il y a prescription de la peine selon la législation de l'Etat d'exécution, pour autant que les faits relèvent de la compétence de cet Etat en vertu de sa propre législation pénale;

b) lorsque la condamnation a été prononcée par défaut et que la personne concernée n'a pas été citée à personne ni autrement informée de la date et du lieu de l'audience qui a mené à la condamnation prononcée par défaut;

c) lorsqu'une condamnation a été prononcée à l'encontre de la personne concernée en raison des mêmes faits dans l'Etat d'exécution".

L'**article 8** dispose que pour exécuter une interdiction, l'autorité compétente de l'Etat d'exécution n'exige pas d'autres formalités que le formulaire requis pour l'échange d'informations extraites du casier judiciaire.

L'**article 9** stipule que les Etats membres prennent toutes les dispositions nécessaires pour garantir que la reconnaissance et l'exécution d'une interdiction puissent faire l'objet d'un recours non suspensif par la personne condamnée, et que les motifs qui ont conduit au prononcé de la condamnation et de la sanction ne peuvent pas être contestés devant un tribunal de l'Etat d'exécution.

L'**article 10** traite des mesures ultérieures à l'interdiction, y compris la révision, la grâce, l'amnistie, la réhabilitation et l'effacement.

Les **articles 11 et 12** traitent de la mise en œuvre et de l'entrée en vigueur, respectivement.

La base juridique appropriée

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a demandé s'il n'y a pas lieu ici d'ajouter (comme le suggère le rapporteur dans l'amendement n°1 de son projet de rapport), le point(c) de l'article 31, paragraphe 1er, du traité UE, en sus du point a) de cet article et de l'article 34, paragraphe 2b).

Le rapporteur justifie comme suit l'adjonction de cette disposition:

"L'instrument poursuivant un double objectif: améliorer l'accès à l'information sur les interdictions (notamment par l'inscription obligatoire au casier judiciaire), et rendre obligatoirement applicables ces interdictions,

considérant que le droit pénal varie d'un État membre de l'UE à l'autre, il importe d'assurer un certain niveau de compatibilité entre les règles applicables aux condamnations pénales";

Rappelons que l'article 31, paragraphe 1c) est rédigé en ces termes:

[L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à]:

"(c) assurer, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de cette coopération, la compatibilité des règles applicables dans les États membres;"

Par conséquent, la question est de savoir si la décision-cadre proposée va au delà de la facilitation et de l'accélération de *"la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes compétents des États membres, y compris, lorsque cela s'avère approprié, par l'intermédiaire d'Eurojust, pour ce qui est de la procédure et de l'exécution des décisions"*, comme il est stipulé au point a) de l'article 31, paragraphe 1er.

En l'absence de toute incidence procédurale, c'est la seule question qui appelle une réponse.

Compte tenu simplement de l'objet de la décision-cadre tel qu'énoncé à l'article 1er - *"Elle a pour objet de fixer les règles selon lesquelles un Etat membre reconnaît et exécute sur son territoire l'interdiction qui résulte d'une condamnation pour ces infractions"* - , la référence au point a) de l'article 31, paragraphe 1er, apparaît souhaitable, ne serait-ce que *ex ambundanti cautela.*

Or, il ressort clairement, à l'examen des dispositions de la décision-cadre proposée, que certaines d'entre elles visent effectivement à assurer la compatibilité des règles applicables dans les États membres au sens de l'article 31, paragraphe 1c).

D'ailleurs, l'article 3 demande aux États membres de prendre *"les mesures nécessaires pour que toute interdiction soit inscrite dans le casier judiciaire".* À cet égard, la note explicative de l'initiative du Royaume de Belgique est on ne peut plus claire: "*La décision-cadre invite également les États membres à prévoir dans leur législation nationale le prononcé d'un*

verdict de déchéance en relation avec des condamnations pour ces délits".

En outre, l'article 6 demande aux États membres de *"reconnaitre toute interdiction, sans qu'aucune formalité ne soit requise, et l'exécutent".* Ici encore, l'article 7 énumère une liste restreinte de cas où les autorités nationales compétentes peuvent refuser de reconnaître et d'exécuter une interdiction. De son côté, l'article 8 ne soumet l'application d'une disposition qu'à la présentation d'un formulaire spécial. Enfin, l'article 9 invite les États membres à *"prendre toutes les dispositions nécessaires pour garantir que la reconnaissance et l'exécution d'une interdiction (...) puissent faire l'objet d'un recours non suspensif par la personne condamnée"*

Toutes ces dispositions vont au delà de la facilitation et de l'accélération de la coopération entre les autorités nationales compétentes au sens de l'article 31, paragraphe 1a) du traité UE.

Elles pourraient en fait nécessiter des modifications au moins du code de procédure pénale des États membres. En conséquence, elles peuvent être considérées comme conçues pour garantir la compatibilité des règles applicables dans les États membres, au sens de l'article 31, paragraphe 1c) du traité CE.

Au cours de sa réunion du 22 novembre 2005, la commission des affaires juridiques a décidé à l'unanimité[1] de recommander que la base juridique de la proposition de décision-cadre à l'étude soit non seulement l'article 31 paragraphe 1a) et l'article 34, paragraphe 2b) du traité UE, mais également l'article 31, paragraphe 1c).

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

[1] Étaient présents au moment du vote les députés Giuseppe Gargani (président), Rainer Wieland (vice-président), Antonio López-Istúriz White (rapporteur), Maria Berger, Bert Doorn, Nicole Fontaine, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Arlene McCarthy, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Michel Rocard, Aloyzas Sakalas, Nicola Zingaretti and Tadeusz Zwiefka.