Le projet de décision relative à la création du système européen d'information sur les casiers judiciaires

Perspectives au cours de la présidence française

1. Contexte :

a) Etat des travaux au sein de l'UE dans le domaine des échanges d'informations sur les antécédents judiciaires :

1. Actuellement, les échanges d'informations extraites des casiers judiciaires des Etats membres se font sur la base des dispositions de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 : toutes les condamnations pénales prononcées contre un même individu sont envoyées à l'Etat de nationalité, qui les centralise et les fournit, sur demande, aux autres Etats. Ces échanges fonctionnent cependant de manière imparfaite et ne tiennent pas compte du développement des modes de communication et de l'informatisation des casiers judiciaires nationaux. Il en résulte qu'en dépit de la liberté de circulation au sein de l'UE garantie par les Traités, les autorités compétentes sont bien souvent dans l'ignorance des condamnations prononcées en dehors de leur territoire national.

2. A partir de 2003, une réflexion a été engagée au sein de l'Union visant à améliorer cette situation qui a abouti, en février 2005, à la présentation par la Commission d'un livre blanc. Dans ce document, la Commission proposait de rompre avec la logique de centralisation des condamnations dans l'Etat de nationalité et d'instaurer un index central des personnes condamnées, permettant d'orienter les demandes vers les Etats membres ayant enregistré dans leur casier des condamnations contre l'individu concerné.

3. Le Conseil JAI en avril 2005 n'a pas retenu cette orientation : il a maintenu le principe de centralisation des condamnations dans l'Etat de nationalité pour les ressortissants communautaires et limité la portée d'un « index européen» éventuel aux ressortissants d'Etats tiers ou ceux dont la nationalité ne peut être déterminée.

4. Afin de mettre en oeuvre ces orientations rapidement, une décision du Conseil a été adoptée en novembre 2005[1], qui apporte une première réponse aux difficultés constatées, notamment en accélérant la périodicité des échanges d'informations et en instaurant des délais de réponse aux demandes d'antécédents judiciaires.

5. Le projet de décision-cadre relative à l'organisation et au contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire, qui a fait l'objet d'un accord politique en juin 2007, complète ce dispositif en apportant au schéma issu de la convention de 1959 deux éléments essentiels de valeur ajoutée :

- la transmission obligatoire, par l'Etat de condamnation, des avis de condamnation à l'Etat membre dont le condamné est un ressortissant ;
- l'obligation, à la charge de l'Etat de nationalité, de conservation intégrale des informations reçues, de mise à jour et de restitution fidèle de celles-ci sur demande d'un autre Etat.

6. Ce premier instrument confère l'assurance à terme, par l'interrogation du casier judiciaire de l'Etat membre de nationalité, de disposer d'une information complète et actualisée sur les antécédents judiciaires des ressortissants communautaires. Il renvoie par ailleurs à un instrument distinct l'adoption des dispositions permettant de mettre en oeuvre ces échanges d'informations par voie électronique. Tel est l'objet du projet ECRIS.

b) le projet « pilote » sur l'interconnexion des casiers judiciaires (ICJ)

7. Dès 2003, la France et l'Allemagne ont mis en place un groupe de travail informel visant à améliorer, à droit constant, les échanges d'informations extraites des casiers judiciaires. Cinq ans plus tard, les réalisations de ce groupe sont les suivantes.

1 Décision 2005/876/JAI du 21 novembre 2005 relative à l'échange d'informations extraites du casier judiciaire.

8. La « mise en réseau » du casier judiciaire de six Etats membres (DE, ES, BE, LU, CZ, FR) : entre ces Etats membres, les échanges d'informations ne se font plus par voie « papier », mais par le biais du réseau de communication sécurisé S-TESTA.

9. L'interconnexion a d'abord été effective entre DE, ES, BE et FR, auxquels se sont joints, en janvier 2008, LU et CZ. L'entrée en service s'est déroulée en deux phases :

- **la première, effective au 31 mars 2006, a porté sur l'émission et le traitement des requêtes des autorités judiciaires visant à connaître les antécédents judiciaires des ressortissants français, allemands, espagnols ou belges (cette première phase concerne ainsi le traitement de requêtes *ponctuelles* adressées pour les besoins d'une procédure pénale) ;**
- la seconde, effective depuis le 30 mai 2006, porte sur l'échange des avis de condamnations entre les casiers judiciaires, aux fins de leur enregistrement dans celui de l'Etat de nationalité (cette seconde phase concerne ainsi la transmission *systématique* des avis de condamnation au casier de l'Etat de nationalité) .

10. L'élaboration de tables de correspondance des infractions et des peines : ces tables permettent aux Etats membres connectés au réseau de « classer » l'ensemble des infractions et des peines existant dans leur législation nationale en catégories et sous-catégories, constituant des références communes. Ces tables ne visent pas à établir des équivalences juridiques, mais à améliorer la lisibilité des informations pour les autorités nationales. Elles ont également pour finalité d'autoriser un codage des informations et leur traduction automatique.

11. le groupe travail ICJ associe aujourd'hui 17 Etats membres. 14 sont membres à part entière (DE, FR, BE, ES, LU, CZ, SI, SK, PL, IT, UK, PT, BU, NL, qui sont tous connectés au réseau ou ont décidé de mettre en oeuvre les évolutions de leur système nécessaires à leur connexion au réseau). AT, SE et RO participent également en qualité d'observateur.

12. En 2007, première année pleine de fonctionnement de l'interconnexion entre FR, DE, ES et BE, 18 241 avis de condamnations ont été échangés sous format électronique et enregistrés dans les casiers judiciaires de l'Etat membre de nationalité. La même année 8092 extraits de

casier judiciaire ont été échangés sous format électronique et immédiatement délivrés à l'autorité judiciaire requérante pour les besoins d'une procédure pénale.

12. Au cours de la présidence slovène, les ministres slovène et français ont écrit ensemble à leurs homologues des Etats membres qui ne s'étaient pas encore joints au groupe ICJ pour les inviter à le faire. Cette démarche visait à souligner la complémentarité entre le projet ICJ et les projets à l'échelle de l'UE.

13. Le projet ECRIS s'inspire des réalisations du projet ICJ et permet leur extension aux 27 Etats membres.

2. Contenu du projet ECRIS et perspectives au Conseil :

14. L'objet du projet ECRIS est triple :

- définir l'architecture du système d'information permettant les échanges entre casiers judiciaires, qui est décentralisée et se compose des éléments suivants : 1) les casiers judiciaires nationaux 2) un système de communication commun sécurisé (S-TESTA) 3) une « passerelle » informatique, permettant les communications entre l'un et l'autre ;

- adopter les outils de communication du système que constituent les tables de correspondance d'infractions et de peines (annexées au projet) et rendre leur utilisation obligatoire ;

- prévoir une procédure pour la prise des décisions nécessaires à la mise en place et au fonctionnement ultérieur du système d'information (comitologie).

15. La présidence française souhaite recueillir un accord politique au Conseil avant la fin de l'année 2008 sur le projet ECRIS. Celui-ci vise en effet à mettre en oeuvre des orientations qui figurent déjà – pour la majeure partie d'entre elles - dans le projet de décision-cadre sur l'organisation et le contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire, qui a fait l'objet d'un accord politique. Par ailleurs, l'amélioration de l'échange d'informations sur les condamnations pénales constitue un objectif politique prioritaire pour l'UE et le projet ECRIS

devrait concourir à sa réalisation concrète. Enfin, le projet élaboré par la Commission s'inspire de solutions dont l'efficacité a pu être éprouvée dans le cadre du projet pilote, ce qui devrait favoriser l'adhésion des Etats membres.

16. L'adoption rapide de ce projet devrait également favoriser la mise en oeuvre par les Etats membres des obligations résultant du projet de décision-cadre relative à l'organisation et au contenu des échanges informations extraites du casier judiciaire.

17. En termes de calendrier il est prévu que le format électronique d'échange doit être adopté au plus tard à l'expiration du délai de transposition de la décision-cadre (soit 3 ans à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci). A compter de l'adoption du format, les Etats membres disposent de 3 années supplémentaires pour réaliser les évolutions informatiques nécessaires à leur connexion au réseau. Mais avant l'utilisation de la voie électronique, les dispositions de la décision-cadre seront déjà applicables sur la base d'échanges papier, ce qui peut s'avérer particulièrement lourd.