PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

2008/0101(CNS)

5.8.2008

*

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de décision du Conseil relative à la création du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), en application de l'article 11 de la décision-cadre 2008/XX/JAI
(COM(2008)0332 – C6-0216/2008 – 2008/0101(CNS))

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

Rapporteur: Luca Romagnoli

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation *majorité des suffrages exprimés*
**I	Procédure de coopération (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
**II	Procédure de coopération (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***	Avis conforme *majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
***I	Procédure de codécision (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
***II	Procédure de codécision (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***III	Procédure de codécision (troisième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, les modifications souhaitées sont indiquées en ***gras et italique***. Pour les actes modificatifs, les parties reprises telles quelles d'une disposition existante que le Parlement souhaite amender, alors que la Commission ne l'a pas modifiée, sont marquées en **gras**. D'éventuelles suppressions concernant de tels passages sont signalées comme suit: [...]. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

EXPOSÉ DES MOTIFS 12

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil relative à la création du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), en application de l'article 11 de la décision-cadre 2008/XX/JAI
(COM(2008)0332 – C6-0216/2008 – 2008/0101(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de la Commission (COM(2008)0332),

– vu l'article 31 et l'article 34, paragraphe 2, point c), du traité UE,

– vu l'article 39, paragraphe 1, du traité UE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0216/2008),

– vu les articles 93 et 51 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0000/2008),

1. approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée;

2. invite la Commission à modifier sa proposition en conséquence, conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE;

3. invite le Conseil, s'il entend s'écarter du texte approuvé par le Parlement, à en informer celui-ci;

4. demande au Conseil de le consulter à nouveau, s'il entend modifier de manière substantielle la proposition de la Commission;

5. se déclare déterminé, dans le cas où la présente proposition ne serait pas adoptée avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à examiner toute proposition ultérieure dans le cadre de la procédure d'urgence, en coopération étroite avec les parlements nationaux;

6. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Amendement 1

Proposition de décision
Considérant 6 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(6 bis) La présente décision se fonde sur les principes déjà établis par la décision-cadre 2008/XX/JAI du Conseil relative à l'organisation et au contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres, pour les compléter et les mettre en œuvre sur le plan technique.

Or. it

Justification

Il semble utile de préciser que la présente décision est conçue pour mettre en œuvre et compléter un instrument législatif déjà existant sans en altérer les principes.

Amendement 2

Proposition de décision
Considérant 9

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(9) Afin d'assurer la compréhension mutuelle et la transparence de la catégorisation commune, chaque État membre devrait fournir une liste des infractions et sanctions nationales correspondant à chaque catégorie prévue dans le tableau concerné ainsi que la liste des juridictions pénales nationales. Il convient que ces informations soient accessibles aux autorités judiciaires nationales par tous les moyens électroniques disponibles.	(9) Afin d'assurer la compréhension mutuelle et la transparence de la catégorisation commune, chaque État membre devrait fournir une liste des infractions et sanctions nationales correspondant à chaque catégorie prévue dans le tableau concerné, ***accompagnée d'une brève description des éléments constitutifs de l'infraction,*** ainsi que la liste des juridictions pénales nationales. Il convient que ces informations soient accessibles aux autorités judiciaires nationales par tous les moyens électroniques disponibles.

Or. it

Justification

Les différences souvent substantielles qui marquent la définition des faits constituant infraction dans les différents États membres sont un argument supplémentaire pour veiller à ce que le plus d'informations possibles soient mises à la disposition de ceux qui seront amenés à faire usage de l'extrait de casier judiciaire. Cet amendement est associé à l'amendement 6 ci-après.

Amendement 3

Proposition de décision
Considérant 9 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(9 bis) Les tableaux de référence figurant aux annexes A et B ne sont aucunement destinés à harmoniser les faits constituant infraction et les sanctions qu'ils comportent, lesquels restent régis par la législation nationale.

Or. it

Justification

Il est utile de préciser que la présente décision ne vise pas à harmoniser le droit pénal matériel mais à faciliter l'échange d'informations relatives aux extraits de casier judiciaire.

Amendement 4

Proposition de décision
Considérant 13

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(13) Les deux tableaux de référence relatifs aux catégories d'infractions et de sanctions, ainsi que les normes techniques utilisées pour les échanges d'informations, doivent être constamment revus et régulièrement mis à jour. ***Les compétences d'exécution en la matière ont donc été déléguées à la Commission, qui sera assistée par un comité. La procédure de réglementation prévue par le droit***	(13) Les deux tableaux de référence relatifs aux catégories d'infractions et de sanctions, ainsi que les normes techniques utilisées pour les échanges d'informations, doivent être constamment revus et régulièrement mis à jour.

communautaire s'applique mutatis mutandis à l'adoption des mesures nécessaires à la mise en œuvre de la présente décision.

Or. it

Amendement 5

Proposition de décision
Article 3 – paragraphe 5

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
5. La Commission fournit un appui général et des services de contrôle en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'ECRIS.	5. La Commission fournit un appui général et des services de contrôle ***et vérifie que les mesures définies à l'article 6 sont mises en œuvre correctement, et ce,*** en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'ECRIS.

Or. it

Justification

Dans la phase de mise en œuvre du système d'interconnexion, il est nécessaire que la Commission assure la coordination et la supervision, puisqu'elle dispose à la fois d'une vue d'ensemble et des compétences technologiques indispensables pour le but recherché.

Amendement 6

Proposition de décision
Article 5 – paragraphe 1 – point a

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(a) la liste des infractions nationales dans chacune des catégories prévues dans le tableau des infractions de l'annexe A. Le nom ou la qualification juridique de l'infraction et une référence à la disposition légale applicable doivent figurer sur cette liste, qui ***peut*** également comporter une brève description des éléments constitutifs	(a) la liste des infractions nationales dans chacune des catégories prévues dans le tableau des infractions de l'annexe A. Le nom ou la qualification juridique de l'infraction et une référence à la disposition légale applicable doivent figurer sur cette liste, qui ***doit*** également comporter une brève description des éléments constitutifs

de l'infraction;	de l'infraction;

Or. it

Justification

In virtu' delle differenze spesso sostanziali che caratterizzano la definizione delle fattispecie di reato nei diversi Paesi membri, appare quanto mai appropriato richiedere in via obbligatoria, unitamente al titolo del reato, anche la descrizione dei suoi elementi costituitivi. Al fine di fornire la più completa ed accurata informazione all'autorità giudiziaria, occorre, infatti, renderle immediatamente accessibili sia i dati formali che quelli sostanziali relativi all'infrazione commessa. Tale necessità é a maggior ragione avvertita nel caso in cui il reato non rientri in una delle sottocategorie ma rimanga in una categoria aperta.

Amendement 7

Proposition de décision
Article 6 – partie introductive

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
Les mesures d'exécution suivantes sont arrêtées conformément à la procédure prévue à l'article 7:	***Le cas échéant et conformément à l'article 34, paragraphe 2, point c), et à l'article 39 du traité sur l'Union européenne, la Commission propose au Conseil que soient adoptées toutes les mesures nécessaires pour améliorer le fonctionnement de l'ECRIS et garantir son interopérabilité avec les systèmes nationaux, telles que:***

Or. it

Amendement 8

Proposition de décision
Article 7

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
Article 7	***supprimé***
Procédure de comité	
1. Lorsqu'il est fait référence au présent article, la Commission est assistée par un	

comité de réglementation composé des représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission («le comité»).

2. Le comité adopte son règlement intérieur.

3. Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question. L'avis est émis à la majorité prévue à l'article 205, paragraphes 2 et 4, du traité instituant la Communauté européenne pour les décisions que le Conseil est appelé à arrêter sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

4. La Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité.

5. Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre et en informe le Parlement européen.

6. Le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée sur la proposition, dans un délai de trois mois à compter de la saisine du Conseil.

Si, dans ce délai, le Conseil a indiqué, à la majorité qualifiée, qu'il s'oppose à la proposition, la Commission réexamine celle-ci. Elle peut soumettre au Conseil une proposition modifiée, soumettre à nouveau sa proposition ou présenter une proposition législative sur la base du traité.

Si, à l'expiration de ce délai, le Conseil n'a pas adopté les mesures d'application

proposées ou s'il n'a pas indiqué qu'il s'opposait à la proposition de mesures d'application, les mesures d'application proposées sont arrêtées par la Commission.

Or. it

Justification pour les amendements 4, 7 et 8

La Corte di Giustizia (C-133/06) ha recentemente ribadito il principio che "le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie trovano la loro fonte nel Trattato e non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni". Conformandosi alla giurisprudenza della Corte, gli emendamenti 4, 7 e 8 sono il frutto di una rigorosa interpretazione del Trattato sull'Unione europea, che non prevede la c.d. Comitologia per le materie disciplinate dal Titolo VI, né autorizza la creazione di basi giuridiche secondarie al di fuori dei casi disciplinati dai Trattati. Il sistema elaborato nel Titolo VI, ed in particolare il combinato disposto degli articoli 34 e 39, prevede, infatti, che eventuali misure di attuazione delle decisioni debbano essere adottate seguendo la procedura indicata dall'articolo 39.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les échanges d'informations extraites du casier judiciaire sont, encore aujourd'hui, essentiellement régis par les dispositions de la Convention de 1959 du Conseil de l'Europe dite Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, et en particulier par les articles 13 et 22 qui prévoient que les ministères de la justice se communiquent ces informations au moins une fois par an.

La Commission européenne, prenant acte de l'inefficacité et de la lenteur notoire d'un tel système, a proposé dès 2005 différentes initiatives législatives visant, d'une part, à réglementer et à faciliter l'échange des extraits de casier judiciaire et, de l'autre, à déterminer l'usage qui peut être fait de ces extraits par l'État membre qui les reçoit.

Ce dernier aspect a été traité dans la 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, adoptée officiellement par le Conseil JAI le 25 juillet 2008. Ladite décision-cadre établit un principe d'équivalence entre les condamnations pénales rendues par une autorité judiciaire nationale et celles prononcées par l'autorité judiciaire d'un autre État membre.

La décision 2005/876/JAI du Conseil du 21 novembre 2005 relative à l'échange d'informations extraites du casier judiciaire est, du point de vue chronologique, la première mesure qui vise à réglementer et à faciliter l'échange d'informations. Elle part du principe que chaque État membre gère les informations relatives à ses propres citoyens et stipule que les informations extraites de casiers judiciaires devront être transmises dans les 10 jours à l'État membre requérant, au moyen du formulaire prévu à cet effet. Les informations reçues ne peuvent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été demandées.

La proposition de décision-cadre relative à l'organisation et au contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres (COM(2005)690 final), présentée par la Commission européenne fin 2005, vise à élargir cette réglementation. Le principe de base, selon lequel l'État membre de nationalité d'une personne condamnée reste la référence pour toutes les demandes ayant trait à son casier judiciaire, est élargi de manière à assurer également la mise à disposition des condamnations prononcées dans les autres États membres. Par ailleurs, l'État membre où l'arrêt a été rendu doit faire en sorte que toutes les condamnations soient accompagnées d'informations sur la nationalité de la personne condamnée et mettre à jour et transmettre toute information pertinente à l'État membre de nationalité.

En juin 2007, le Conseil JAI est parvenu à un accord politique sur la proposition de décision-cadre; celle-ci couvrant toutes les dispositions de la décision de 2005, elle la remplacera dès qu'elle sera entrée en vigueur.

Comme le prévoit l'article 11 de la décision-cadre, la proposition de décision ECRIS a pour objet de compléter sur le plan technique et informatique le système qui avait été créé à travers les instruments juridiques précédents.

Encore une fois, les principes de base ne changent pas:

- la référence reste l'État membre dont la personne condamnée porte la nationalité;
- les informations sont conservées séparément dans les casiers judiciaires centraux nationaux et il n'y a pas d'accès direct aux casiers judiciaires des autres États membres;
- les États membres gèrent et mettent à jour leurs propres bases de données.

De plus, afin de faciliter les échanges d'informations, des codes de référence sont instaurés pour les différentes catégories d'infractions (annexe A) et de sanctions (annexe B).

Il faut signaler en outre qu'un projet pilote associant la Belgique, la République tchèque, la France, l'Allemagne, le Luxembourg et l'Espagne a été lancé en juin 2006, qui consiste en une interconnexion électronique entre les casiers judiciaires centraux de ces pays. Constatant le succès remporté par le projet, d'autres pays y ont adhéré entre-temps.

Position du rapporteur

Le rapporteur voit d'un bon œil cette proposition, qui apporte sa dimension technique à la structure du casier judiciaire européen, telle que définie par la décision-cadre 2008/XX/JAI relative à l'organisation et au contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres.

En particulier, le rapporteur prend acte du fait que la présente proposition a pour fonction de mettre en œuvre des principes déjà convenus dans le cadre d'instruments juridiques antérieurs en créant une interconnexion électronique entre les casiers judiciaires nationaux, dont l'absence a empêché jusqu'ici le fonctionnement effectif du casier judiciaire européen. Dans cette perspective, l'amendement 1 vise à préciser que le présent instrument juridique est bien une mesure d'exécution, en soulignant que celui-ci ne vise pas à fixer de nouvelles règles, mais à fournir à celles qui existent déjà les instruments techniques nécessaires pour les rendre opérationnelles.

L'amendement 3 vise également à mettre au clair la teneur de la proposition, en précisant que les annexes A et B n'ont pas pour but d'harmoniser les infractions pénales et les sanctions prévues, celles-ci restant régies par les législations nationales.

La nécessité de trouver un dénominateur commun entre 27 ordres juridiques différents, auxquels correspondent autant de manières différentes d'appréhender le droit et la société, a amené la Commission à consentir un effort de synthèse pour faire rentrer les infractions pénales dans les catégories figurant à l'annexe A. Le système proposé est constitué de cases simples et neutres qui ont l'avantage non négligeable d'être "lisibles" pour tous les États membres, mais qui risquent de ne pas être adéquates ou pertinentes, dans certains cas au moins. Consciente de l'approximation inévitable que cet effort de synthèse comporte, la Commission a également prévu des catégories "ouvertes", lesquelles, cependant, par définition, sont encore plus vagues. Il s'agit donc de combler les lacunes de cette généralisation en donnant aux autorités judiciaires tous les instruments cognitifs indispensables pour comprendre et interpréter au mieux les informations mises à leur disposition. Ceci concerne en particulier les éléments constitutifs de l'infraction, qui doivent être rendus accessibles aux autorités judiciaires, a fortiori lorsque l'infraction ne rentre dans

aucune des sous-catégories mais doit s'inscrire dans une catégorie ouverte.

C'est justement parce qu'il est impossible d'évaluer précisément l'importance des extraits du casier judiciaire d'un autre État membre sans disposer d'une information adéquate sur la nature de l'infraction pénale à laquelle l'extrait se réfère, que les amendements 2 et 6 proposent que l'acte par lequel les États membres notifient la liste visée à l'article 5, paragraphe 1, point a inclue obligatoirement la description des éléments constitutifs de l'infraction.

Néanmoins, les autorités judiciaires peuvent toujours, lorsqu'elles le jugent utile dans le cadre d'une procédure, demander le texte intégral de l'arrêt ou tout autre élément pouvant apporter un éclaircissement. Dans ce cas, cependant, il faudra suivre les voies traditionnelles d'entraide judiciaire en matière pénale qui peuvent se révéler longues et tortueuses.

À ce propos, le rapporteur souhaite que soient élaborés au plus vite des instruments électroniques destinés à accélérer le traitement de ces demandes complémentaires et à permettre aux autorités judiciaires d'obtenir rapidement les informations nécessaires. Dans cette perspective, il est rappelé que la proposition ECRIS s'inscrit dans le contexte plus général du système de justice électronique E-justice, destiné lui aussi à permettre une communication accrue et plus rapide entre les autorités judiciaires des États membres.

Enfin, pour ce qui est des amendements 4, 7 et 8, ils se fondent sur l'orientation que la Cour de justice a récemment confirmée dans son arrêt concernant l'affaire C-133/06, points 54 et suivants, en rappelant que les règles relatives à la formation de la volonté des institutions communautaires sont établies par le traité et ne sont à la disposition ni des États membres, ni des institutions elles-mêmes. Selon la Cour, reconnaître à une institution la possibilité d'établir des bases juridiques dérivées, que ce soit dans le sens d'un renforcement ou dans celui d'un allégement des modalités d'adoption d'un acte, reviendrait à lui attribuer un pouvoir législatif qui excède ce qui est prévu par le traité. Cela conduirait également à lui permettre de porter atteinte au principe de l'équilibre institutionnel, qui implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres. En outre, la Cour affirme que l'adoption de bases juridiques dérivées ne saurait non plus être justifiée sur le fondement de considérations liées au caractère politiquement sensible de la matière concernée ou à un souci d'assurer l'efficacité d'une action communautaire.

La procédure suggérée par la Commission, qui comprendrait l'instauration d'un comité présidé par celle-ci, n'est nullement conforme au titre VI du traité sur l'Union européenne et donnerait lieu à la création de sources de droit dérivé non prévues par le traité lui-même. Les amendements 4, 7 et 8 visent à aligner la proposition de la Commission sur l'orientation de la Cour de justice et à faire en sorte que les mesures d'exécution ayant une incidence sur la teneur de la décision soient adoptées conformément aux articles 34 et 39 du traité sur l'Union européenne.

Du point de vue de la protection des données, sujet fort sensible au sein de la commission LIBE, le rapporteur note avec satisfaction que la proposition de la Commission n'a suscité aucune remarque.

En développant les principes déjà contenus dans la décision-cadre, la présente décision

prévoit en effet que chaque État membre centralise les informations relatives à ses propres citoyens. Les informations sont gérées par l'administration centrale qui est la seule à avoir accès à l'interconnexion avec les autres casiers judiciaires de l'Union. Cela signifie que même les autorités judiciaires ne peuvent accéder au casier européen mais doivent adresser leurs demandes d'informations au casier judiciaire central de leur propre pays qui s'occupera de les transmettre au(x) pays intéressé(s). Puis, c'est l'administration centrale, de nouveau, qui recevra les informations demandées et les communiquera enfin à l'autorité judiciaire requérante. Le rapporteur souhaite vivement que la gestion des casiers judiciaires centraux nationaux soit réservée à des autorités nationales, même à l'avenir.

Le renvoi à la décision-cadre relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, figurant au considérant 14 de la proposition, garantit que les normes qui sont prévues dans ladite décision-cadre s'appliquent aussi au cas d'espèce. À ce propos, il est nécessaire d'aligner le considérant 10 de la décision-cadre 2008/XX/JAI relative à l'organisation et au contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres, qui fait référence à la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée le 28 janvier 1981 à Strasbourg, sur le considérant 14 de la présente décision, lequel, avec raison, renvoie en revanche à la décision-cadre sur la protection des données dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Toujours en ce qui concerne la protection des données, le rapporteur approuve le choix du système S-TESTA, qui garantit la sécurité des réseaux, élément indispensable lorsqu'il est question d'informations aussi délicates. Le rapporteur recommande de continuer à utiliser le système S-TESTA et de ne pas autoriser la transmission des informations extraites du casier judiciaire par internet ou toute autre voie qui ne garantisse les plus hautes normes de sécurité.

Conclusion

Le rapporteur est profondément convaincu que l'interconnexion électronique des casiers judiciaires doit être réalisée au plus vite et que, sans la proposition en question, la décision-cadre relative à l'organisation et au contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres resterait lettre morte.

Les amendements déposés visent donc principalement à rendre plus claire la teneur de la décision et à faciliter encore davantage l'utilisation des informations obtenues.

Le rapporteur a aussi conscience que la mise en œuvre concrète du système d'interconnexion demandera vraisemblablement une mise à jour constante, mais aussi des précautions et des adaptations techniques. Il remarque cependant que la solution proposée par la Commission ne semble pas conforme aux traités en vigueur ni à l'orientation de la Cour de justice récemment confirmée en matière de sources de droit dérivé. En conséquence, le rapporteur appelle le Conseil à observer les dispositions des traités et en particulier les articles 34 et 39 du traité sur l'Union européenne.