

**Réunion Informelle
des Ministres de la Justice et des Affaires Intérieures**

Luxembourg, 27-29 janvier 2005

**RENFORCER LA JUSTICE - Quelles politiques européennes pour la
reconnaissance et l'exécution transfrontalières
des condamnations pénales ?**

Dans tout Etat démocratique, la sanction pénale joue un multiple rôle. « Sanction » tout d'abord pour le criminel condamné qui n'a pas su respecter les règles liées au contrat social. « Mesure de réinsertion » pour préparer le retour à la vie sociale pour ceux qui se trouvent dans un établissement pénitentiaire. La sanction pénale poursuit également une finalité de « réduction de comportements criminels » par une action de prévention générale et de prévention spéciale. La sanction pénale peut également comporter des peines privatives de certains droits ou déchéances. Enfin, la sanction pénale et son exécution peuvent être modulées en fonction d'une série de critères et de conditions (sursis, suspension, probation, peines alternatives, etc...).

Toute peine et tout système pénal s'inscrivent dans une structure sociale et ne forment que des éléments d'un ensemble cohérent en vue de réaliser un objectif social. De nombreuses études criminologiques ont montré que le rôle du système pénal et l'appréciation de la peine sont le reflet d'une société dans sa globalité, ce qui explique les différences d'un Etat à l'autre. La justice pénale et la politique criminelle sont des choix conscients, des choix politiques au sein des Etats pour garantir l'égalité devant la loi et la sécurité des citoyens, des choix des moyens jugés appropriés, adéquats, proportionnés et admissibles pour atteindre cet objectif.

1. Quels objectifs et ambitions pour la reconnaissance mutuelle des condamnations pénales dans l'Union européenne?

En portant le débat relatif à la sanction pénale du niveau national au niveau européen, il faut garantir que les finalités multiples liées à la peine et à la perception de la peine par le citoyen européen restent intactes. Dans un espace commun de justice, « l'efficacité » de la peine dans toutes ses dimensions doit être assurée au-delà des frontières nationales. Le citoyen européen doit pouvoir avoir confiance dans le fonctionnement de la justice pénale de tous les Etats de l'Union et doit pouvoir compter sur une application de la peine sans obstacles ni discriminations liés à des considérations de « territoire national ». A ce jour, cet objectif n'est pas encore atteint. De tragiques événements récents ont encore démontré que les mécanismes en place demeurent insuffisants pour conférer une dimension transfrontalière complète à la sanction pénale, son prononcé et son application.

Le Conseil a déjà eu l'occasion de prendre note de ces défaillances et a décidé de l'élaboration d'une mesure d'urgence pour améliorer et accélérer l'échange d'informations entre casiers judiciaires nationaux. Un accord politique a pu être atteint en décembre 2004 quant aux éléments fondamentaux de cette mesure. Les aspects techniques sont en cours de finalisation. D'autres pas sont néanmoins nécessaires pour donner une véritable dimension européenne à la sanction pénale.

A la base de cette problématique se situe la question des effets juridiques qu'un Etat doit accorder aux condamnations prononcées par des juridictions étrangères. Comme pour les autres domaines relevant du Titre VI du TUE, deux approches sont théoriquement envisageables pour aborder cette problématique : celle passant par un rapprochement des législations et celle passant par la reconnaissance mutuelle. La Commission envisage de privilégier dans son Livre Blanc l'option de la reconnaissance mutuelle. Cette option devrait permettre d'atteindre l'objectif posé rapidement, dans le respect des traditions et systèmes judiciaires propres à chaque Etat membre. Ainsi, la reconnaissance mutuelle transfrontalière de condamnations pénales devrait autoriser voire obliger une juridiction pénale de prendre en compte toute condamnation pénale prononcée dans un autre Etat membre de l'Union dans la même mesure qu'une condamnation pénale prononcée antérieurement par une juridiction

nationale, que ce soit au niveau de la procédure, du prononcé de la peine ou encore de l'exécution de la peine.

Les Ministres de la Justice sont invités à se prononcer sur la question de savoir si la reconnaissance mutuelle des condamnations pénales constitue un bon fondement pour conférer une véritable dimension européenne à la « sanction pénale » et à indiquer quelles pourraient être les conditions et limites liées à ce type de reconnaissance mutuelle.

2. Quelle approche pour une application transfrontalière en matière de déchéances de droits?

La question des déchéances de droit est intimement liée à celle de la sanction pénale même. Certains comportements particulièrement répréhensibles exigent, de la part du pouvoir judiciaire, non seulement une réponse sous forme de condamnation pénale, mais également une interdiction de pouvoir exercer certains droits. Comme pour la peine, il est essentiel pour le citoyen européen d'avoir la garantie que ces déchéances de droit ne perdent pas tous leurs effets par le simple passage d'une frontière. Or, à défaut d'une harmonisation minimale, il s'avère extrêmement difficile d'envisager une reconnaissance mutuelle « générale » et directe des déchéances de droits, opinion partagée par la Commission.

D'une manière générale, l'on pourrait se limiter à la reconnaissance mutuelle des condamnations pénales et donner à chaque Etat membre la possibilité de reconnaître une condamnation étrangère comme référence pour y « rattacher » les déchéances propres à son système national. En adoptant cette logique, chaque Etat membre sera tenu d'introduire des procédures spécifiques permettant de décider et d'imposer des déchéances de droits à toute personne condamnée à l'étranger et souhaitant exercer certains droits sur son territoire national.

Parallèlement à cette approche générale, on pourrait concevoir une reconnaissance mutuelle « directe » des déchéances de droit par une approche « sectorielle », lorsqu'un « socle commun » suffisant entre Etats membres existe. La Belgique a déposé une proposition de



décision-cadre fin 2004 relative à la reconnaissance et à l'exécution dans l'Union européenne des interdictions résultant de condamnations pour infractions sexuelles commises à l'égard des enfants ; la Commission envisage de proposer un nouvel instrument en matière de déchéance du permis de conduire.

Les Ministres de la Justice sont invités à se prononcer sur les approches proposées et à indiquer s'ils peuvent envisager un mécanisme général de reconnaissance mutuelle des déchéances de droits ou s'ils préfèrent limiter la reconnaissance mutuelle directe des déchéances de droits à certains secteurs identifiés en commun comme particulièrement sensibles au niveau européen.

Les Ministres sont également invités à exposer leurs points de vue quant aux limites (conditions et obstacles) qu'ils pourraient apercevoir en relation avec ces approches et à indiquer les secteurs pour lesquels une reconnaissance mutuelle directe des déchéances de droits leur semble indispensable.

3. Comment assurer un échange d'informations optimal en matière de condamnations pénales et de déchéances de droits ?

Tout mécanisme de reconnaissance mutuelle présuppose à la base un échange d'informations adéquat et suffisant. La reconnaissance mutuelle des condamnations pénales touche directement à l'organisation et à la structure même des casiers judiciaires nationaux ainsi qu'aux possibilités d'échange entre ces casiers. La Commission entend consacrer une importante partie de son Livre Blanc à la problématique de l'amélioration de l'échange d'informations portant sur les condamnations pénales.

Différentes options sont de nouveau possibles : amélioration des échanges bilatéraux, mise en réseau des registres nationaux, création d'un casier judiciaire européen,...

Le débat est comparable à celui ayant eu lieu pour garantir un échange d'informations rapide et efficace quant aux « personnes et objets recherchés » dans le cadre d'une procédure pénale et qui a débouché sur la configuration – considérée comme la plus appropriée – du *Système d'Information Schengen* de deuxième génération (SIS II), et dont le concept de base reste fondé sur celui du SIS I.



Pour une Europe à 25 Etats membres, la Commission examine une option comparable à celle de l'architecture du SIS II, solution qu'elle juge la plus adaptée en proposant la création d'une sorte « d'index européen ». Un tel index devrait permettre d'identifier l'Etat dans lequel une personne a des antécédents judiciaires (sans aucune indication supplémentaire lors de la consultation de l'index – système *hit/no hit*) et il serait complété par un mécanisme d'échange d'informations complémentaires entre autorités nationales compétentes.

Depuis 10 ans, une telle logique a largement fait ses preuves au niveau du signalement de personnes et objets recherchés - et depuis peu en matière d'exécution de mandats d'arrêt européens - dans le cadre de la coopération *Schengen*, logique qui a d'ailleurs été confirmée par le Conseil pour le développement du SIS II. L'approche qui sera proposée par la Commission permettrait non seulement de tirer profit des expériences et travaux réalisés dans un domaine tout à fait comparable, mais pourrait également être concrétisée dans des délais relativement brefs.

Les Ministres de la Justice sont invités à réagir quant aux propositions décrites pour l'échange d'informations en matière de condamnations pénales et de déchéances de droits et à soulever le cas échéant les obstacles, limites et faiblesses qu'ils peuvent identifier dans l'option examinée par la Commission.

4. Quelle approche européenne en matière de transfèrement de personnes condamnées ?

A l'heure actuelle, le transfèrement de personnes condamnées est régi par la Convention du Conseil de l'Europe de 1983. Or, d'après cette Convention, une personne condamnée ne peut être transférée aux fins de poursuite de l'exécution d'une peine privative de liberté vers l'Etat de sa nationalité qu'avec son consentement et celui des deux Etats concernés.

Si le protocole additionnel à la Convention (1997) permet d'outrepasser le consentement de la personne condamnée dans certains cas, aucun instrument ne comporte l'obligation de principe de prise en charge de personnes condamnées aux fins d'exécution d'une peine.

Dans son initiative, l'Autriche souhaite envisager une nouvelle étape en matière de transfèrement de personnes condamnées au sein d'un espace commun de justice en posant comme principe que tout Etat membre se verrait obligé, sur base des mécanismes de reconnaissance mutuelle, de prendre en charge aux fins d'exécution de leur condamnation, même sans leur consentement, ses ressortissants et les personnes séjournant en permanence sur son territoire qui ont été condamnés par un jugement définitif à une peine ou une mesure privative de liberté dans un autre Etat membre pour autant qu'il n'existe pas de motif précis de refus.

Une telle approche s'inscrirait dans la logique d'un espace commun de justice en introduisant un concept d'aide et assistance entre systèmes judiciaires au niveau de l'exécution des peines. Pour la personne condamnée à une peine privative de liberté, son transfèrement vers son pays de résidence, en tant que mesure de réinsertion, devrait permettre de mieux préparer son retour à la vie sociale.

Les Ministres de la Justice sont invités à indiquer si l'introduction du principe proposé par l'Autriche en matière de transfèrement de personnes condamnées constitue une avancée nécessaire et justifiée dans un espace commun de justice, et à soulever les obstacles et limites éventuelles d'un tel mécanisme.

