



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.7.2000  
COM(2000) 495 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION  
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale**

## COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

### Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale

Aux termes de l'article 31, point a), du traité sur l'Union européenne, l'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à "faciliter et accélérer la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes compétents des États membres pour ce qui est de [...] l'exécution des décisions". La coopération judiciaire traditionnelle en matière pénale repose sur divers instruments internationaux, essentiellement caractérisés par ce que l'on pourrait appeler le "principe de la requête": un État souverain présente une requête à un autre État souverain qui décide alors de donner ou de ne pas donner suite à cette demande. Les règles en matière de suite à donner sont quelquefois plutôt strictes et ne laissent que peu de liberté, tandis que dans d'autres cas l'État sollicité est relativement libre de sa décision. L'État demandeur doit presque toujours attendre la réponse à sa requête avant d'obtenir les éléments nécessaires aux autorités pour mener une affaire au pénal.

Ce système traditionnel présente l'inconvénient d'être non seulement lent, mais aussi complexe. De plus, il est parfois relativement difficile de déterminer la suite qui sera donnée à la requête d'un juge ou d'un procureur. Ainsi, en s'inspirant des notions qui ont admirablement porté leurs fruits pour la création du marché unique, est née l'idée que la coopération judiciaire pourrait également tirer avantage de la notion de reconnaissance mutuelle qui, en termes simples, signifie qu'une mesure, telle qu'une décision prise par un juge dans l'exercice de ses pouvoirs officiels dans un État membre, serait – lorsqu'elle a des implications extraterritoriales – automatiquement acceptée dans tous les autres États membres et aurait des effets identiques ou du moins analogues dans lesdits pays. La Commission est parfaitement consciente que ce qui peut paraître simple au premier abord se révèle être un point très délicat à y regarder de plus près, et l'un des principaux objectifs de la présente communication est de montrer comment la Commission propose à l'Union européenne de surmonter ces difficultés.

Il convient de rappeler la déclaration du Conseil européen de Tampere sur ce point: "le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements et le rapprochement nécessaire des législations faciliteraient la coopération entre autorités et la protection judiciaire des droits de la personne". La reconnaissance mutuelle devrait donc garantir non seulement que les jugements seront appliqués, mais aussi qu'ils le seront de manière à protéger les droits de la personne. À titre d'exemple, l'application d'une décision dans un autre État membre doit également être recherchée lorsqu'elle permet une meilleure réinsertion sociale du délinquant.

Le principe de la reconnaissance mutuelle est utile tant du point de vue des décisions prises avant une décision finale, notamment un jugement, que sous l'angle de ces décisions finales proprement dites. La présente communication est axée sur la reconnaissance mutuelle des décisions finales.

Elle présente l'avis de la Commission en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale. Ce sujet est à la fois nouveau et complexe. Dans de nombreux cas, la présente communication ne tente pas de donner des réponses définitives aux questions soulevées, mais tente d'identifier des perspectives d'évolution.

Le deuxième grand objectif de la présente communication est de contribuer au programme de mesures destinées à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle, demandé en octobre 1999 par le Conseil européen de Tampere sur la justice et les affaires intérieures.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à prendre note de la présente communication et à lui transmettre leurs observations sur les points exposés.

## 1. HISTORIQUE

Les 15 et 16 juin 1998, le Conseil européen de **Cardiff** a demandé au Conseil de déterminer dans quelle mesure il y a lieu d'étendre la reconnaissance mutuelle des décisions des tribunaux des États membres<sup>1</sup>.

Le **plan d'action** du Conseil et de la Commission, du 3 décembre 1998, concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice<sup>2</sup> traite également la reconnaissance mutuelle des jugements en matière pénale. Le point 45 f) demande la mise en route d'un processus visant à faciliter la reconnaissance mutuelle des décisions et l'exécution des jugements en matière pénale dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

Les travaux sur la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale ont débuté en 1999 au sein de divers sous-groupes du Conseil, et le Conseil européen spécial de **Tampere** sur la justice et les affaires intérieures (15 et 16 octobre) a estimé que le principe de reconnaissance mutuelle devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union<sup>3</sup>. Plus concrètement, le Conseil et la Commission ont été invités à adopter, d'ici décembre 2000, un programme de mesures destinées à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle. Dans le cadre de ce programme, des travaux devraient aussi être engagés sur les aspects du droit procédural pour lesquels la fixation de normes minimales communes est considérée comme nécessaire afin de faciliter l'application du principe de reconnaissance mutuelle, dans le respect des principes fondamentaux du droit des États membres<sup>4</sup>.

Au cours des derniers mois, les travaux des sous-groupes du Conseil se sont axés sur deux aspects de la reconnaissance mutuelle, à savoir: 1) un programme de mesures à prendre en matière de reconnaissance mutuelle, et 2) la reconnaissance mutuelle des décisions de gel des avoirs. Étant donné la vitesse à laquelle nombre d'avoirs en général et les sommes placées sur des comptes bancaires en particulier peuvent circuler au niveau national, communautaire, voire mondial, il semble que, en matière de gel des avoirs, la rapidité soit une condition essentielle de réussite pour les services de répression. D'où la nécessité de mettre en place un régime international qui garantirait cette rapidité, nécessité à laquelle le principe de reconnaissance mutuelle promet bien de contribuer à répondre.

---

<sup>1</sup> Conclusion n° 39 de la présidence.

<sup>2</sup> Journal officiel (JO) C 19 du 23 janvier 1999, p. 1.

<sup>3</sup> Conclusion n° 33 de la présidence.

<sup>4</sup> Conclusion n° 37 de la présidence.

## **2. L'APPROCHE DE LA COMMISSION**

La Commission se félicite vivement des travaux déjà entamés sur les questions esquissées ci-dessus. Toutefois, la reconnaissance mutuelle des décisions de gel des avoirs n'est qu'un aspect du domaine général de la reconnaissance mutuelle. Il faudrait non seulement compléter les travaux en cours par l'élaboration de règles sur la reconnaissance des décisions finales traitant de la question de savoir si les avoirs gelés doivent être libérés ou réellement confisqués, mais aussi établir d'une manière générale le principe de la reconnaissance mutuelle en ce qui concerne à la fois les décisions procédurales et matérielles. La présente communication vise à couvrir la partie du spectre relative à la reconnaissance mutuelle des décisions finales.

La présente communication n'est pas destinée à couvrir le domaine de l'extradition. A long terme, l'extradition entre États membres de l'Union européenne pourrait s'avérer inutile, si les décisions prises dans un État membre sont simplement reconnues dans tous les autres. D'ici là, un travail séparé est nécessaire. En tout état de cause, conformément à la conclusion n° 35 du Conseil de Tampere, l'extradition devra faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre d'un effort distinct.

Afin de préparer la présente communication, les services de la Commission ont tenu deux réunions sur ce sujet avec des experts indépendants et gouvernementaux, les 10 et 31 mai 2000 respectivement. Ces réunions visaient à fournir à la Commission un retour d'informations sur une note de synthèse rédigée sur ce thème. La présente communication s'inspire des informations fournies par les experts et des éléments de réflexion propres à la Commission.

## **3. LA NOTION DE "RECONNAISSANCE MUTUELLE DES DECISIONS FINALES EN MATIERE PENALE"**

### **3.1. "Reconnaissance mutuelle"**

La reconnaissance mutuelle est un principe largement reconnu comme reposant sur l'idée que, même si un autre État peut ne pas traiter une affaire donnée de façon identique, voire analogue à son propre État, les résultats sont tels qu'ils sont considérés comme équivalant aux décisions de ce dernier. La confiance mutuelle est déterminante, en ce qui concerne non seulement le caractère approprié des règles des partenaires, mais aussi l'application correcte de ces règles.

Sur la base de cette notion d'équivalence et de la confiance sur laquelle elle repose, les résultats obtenus par l'autre État peuvent prendre effet dans la sphère d'influence juridique de l'État concerné. Dans ces conditions, une décision prise par une autorité dans un État pourrait être acceptée en tant que telle dans un autre État, même si une autorité comparable n'existe pas dans cet État, ou ne peut pas prendre une telle décision, ou aurait pris une décision totalement différente dans un cas comparable.

Reconnaître une décision étrangère en matière pénale pourrait également signifier lui donner effet en-dehors de l'État dans lequel elle a été prise, soit en lui donnant les effets juridiques qui lui sont attribués par le droit pénal étranger, soit en tenant compte de cette décision pour lui associer les effets prévus par le droit pénal de l'État qui la reconnaît.

La notion de reconnaissance mutuelle s'accompagne souvent, mais pas toujours, d'un certain degré de normalisation des procédures des États. En effet, cette normalisation permet souvent d'accepter plus facilement les résultats obtenus dans un autre État. Par ailleurs, la reconnaissance mutuelle peut, dans une certaine mesure, rendre la normalisation inutile.

### 3.2. "Décisions finales"

La définition de ce terme, notamment de "finales" se révèle difficile. Par décision, on entend un acte par lequel une question donnée est résolue de manière contraignante. En tant que définition de travail d'une décision finale, nous proposons d'inclure toutes les décisions portant sur le fond d'une affaire pénale qui ne sont plus susceptibles de recours ordinaire ou, lorsqu'un tel recours est encore possible, si celui-ci n'a pas d'effet suspensif<sup>5</sup>.

Cette définition de travail est destinée à couvrir non seulement les décisions des tribunaux, mais aussi toute décision répondant aux critères établis. À titre d'exemple, si la législation d'un État membre peut offrir cette possibilité, pourraient également être inclus dans cette définition les résultats d'une médiation entre l'auteur d'un délit et la victime ou les accords entre un suspect et le ministère public, dès lors qu'ils impliquent qu'aucune autre charge ne peut être avancée pour les mêmes faits.

Un point important à trancher dans ce contexte est la question de savoir si les décisions prises par les autorités administratives devraient également faire l'objet d'une reconnaissance mutuelle. Par exemple, l'article 25 de la convention de Bruxelles de 1968 limite la portée de ses dispositions de reconnaissance et d'exécution aux décisions rendues par une juridiction. Toutefois, en "matière pénale", comme défini ci-après, plusieurs États membres de l'UE ont choisi de laisser également des autorités administratives prendre certaines décisions. Par conséquent, un régime de reconnaissance mutuelle ne serait pas complet s'il n'incluait pas ces décisions. Cela est également conforme tant à la convention de 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs (article 1b) qu'à la convention de 1991 sur l'exécution de condamnations pénales étrangères (article 1.1.a). En outre, des considérations pratiques confortent également cette approche. Ainsi, la responsabilité des entités morales lorsqu'un acte criminel est commis en leur nom ou pour leur compte, par exemple, ne relève pas (encore) du pénal dans plusieurs États membres. Une distinction fondée sur l'autorité ayant le pouvoir de statuer pourrait entraîner des distorsions.

### 3.3. "Matière pénale"

Au sens traditionnel du terme, le droit pénal (substantiel) recouvre les règles par lesquelles un État prévoit des sanctions constituant un châtement pour un comportement qu'il juge incompatible avec ses normes sociales, dans le but de dissuader le coupable de recommencer et de décourager d'autres d'adopter le même

---

<sup>5</sup> Cette définition se rapproche des dispositions déjà en vigueur en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des décisions en matière **civile et commerciale**, à savoir la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (convention de Bruxelles de 1968) (JO C 189 du 28 juillet 1990, p. 2; version consolidée, JO C 27 du 26 janvier 1998).

comportement. Récemment, cette acception s'est élargie pour inclure des éléments de réinsertion (par exemple, les injonctions thérapeutiques).

En outre, des mesures prises en particulier au niveau de l'Union européenne engagent la responsabilité des personnes morales pour les actes criminels<sup>6</sup>. Cette responsabilité peut être de nature pénale. Il est proposé que des mesures de nature non pénale soient également entendues comme relevant du "pénal" lorsqu'elles sont nécessaires pour s'assurer que des personnes morales puissent être tenues responsables pour des délits commis à leur avantage par des personnes physiques exerçant des pouvoirs de direction en leur sein.

#### **4. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX EXISTANTS**

S'agissant de la reconnaissance des décisions finales, plusieurs instruments existent déjà. La convention de La Haye de 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs a été élaborée par le Conseil de l'Europe et la procédure de signature est ouverte. De plus, les États membres de la CEE ont adopté à Bruxelles, le 13 novembre 1991, la convention sur l'exécution des condamnations pénales étrangères. Toutefois, ces deux instruments n'ont pas été largement ratifiés. Un troisième exemple, à savoir la convention de l'UE de 1998 relative aux décisions de déchéance du droit de conduire, adoptée dans le cadre du traité de Maastricht, n'a pour l'heure été ratifiée par aucun État membre de l'UE. La convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (Schengen, 19 juin 1990) prévoit, en son titre III, chapitre 3, des règles relatives à l'application du principe *ne bis in idem* (articles 54 à 58). L'accord de coopération concernant le traitement des infractions routières et l'exécution des sanctions pécuniaires en ce domaine<sup>7</sup> a également été adopté dans le cadre de l'accord de Schengen<sup>8</sup>.

A l'heure actuelle, aucun de ces instruments existants n'est entré en vigueur entre tous les États membres. En outre, leur contenu ne semble pas suffisant pour établir un régime complet de reconnaissance mutuelle.

#### **5. CONNAISSANCE DES PROCEDURES PENDANTES ET DES DECISIONS PRISES DANS D'AUTRES ÉTATS MEMBRES**

Pour pouvoir reconnaître une décision prise dans un autre État membre, il faut avant tout savoir que cette décision existe et connaître son contenu. Dans certains cas, l'accusé peut être amené à informer les autorités de l'existence d'une telle décision, notamment si elle est à son

---

<sup>6</sup> Voir, par exemple, l'article 3 du 2ème protocole à la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés (JO C 221 du 19 juillet 1997), l'article 3 de l'action commune du 21 décembre 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne, article 3 (JO L 351 du 29 décembre 1998) et l'article 8 de la décision-cadre du 29 mai 2000 visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre le faux monnayage en vue de la mise en circulation de l'euro (JO L 140 du 14 juin 2000).

<sup>7</sup> Décision du 28 avril 1999 (SCH/Com-ex (99) 11 Rev 2)

<sup>8</sup> En matière civile et commerciale, par exemple, la convention de Bruxelles de 1968 sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale crée un mécanisme qui, tout en impliquant une procédure d'exequatur avant qu'une décision ne puisse être appliquée dans un autre État membre, prévoit néanmoins que la décision elle-même ne puisse faire l'objet d'une révision au fond (article 29) et soit automatiquement reconnue (article 26).

avantage comme dans les affaires où le principe *ne bis in idem* est applicable. Mais dans d'autres cas, aucune information de ce type ne peut être escomptée. Même si l'intéressé informe les autorités, elles doivent vérifier l'exactitude de ces informations. Dans ce contexte, étant donné que nombre de décisions émanant d'un autre État membre n'auront pas été rédigées dans la langue de travail de l'autorité concernée, il sera également nécessaire d'en assurer la traduction.

Il n'existe pas de répertoire européen des jugements susceptible d'être utilisé à cette fin<sup>9</sup>. Il serait très utile d'établir un répertoire européen des jugements rendus, mais aussi des procédures pendantes devant les autorités qui auront à se prononcer au fond<sup>10</sup>. Une approche en deux étapes pourrait être envisagée: la première étape se limiterait à élaborer des formulaires multilingues européens communs qui pourraient être utilisés pour demander des informations sur des casiers judiciaires existants. Au moyen de ces formulaires, les praticiens pourraient envoyer une demande d'informations aux autorités (centrales, si possible) compétentes de tous les autres États membres de l'UE afin de déterminer si la personne dont ils sont en charge dispose d'un casier judiciaire.

Dans un deuxième temps, il faudrait créer un véritable répertoire pénal européen. Ainsi il serait non seulement possible de réagir de manière appropriée au récidivisme, mais les autorités d'instruction pourraient également vérifier rapidement et facilement si des procédures ont déjà été engagées à l'encontre d'une personne donnée. Par ailleurs, cela leur permettrait non seulement d'éviter des inculpations qui seraient rejetées au titre du principe *ne bis in idem*, mais leur fournirait également des informations utiles sur des enquêtes concernant des délits auxquels l'intéressé pourrait être associé. Un répertoire central contribuerait aussi considérablement à l'application des décisions de déchéance de droits au niveau européen. La mise en place d'un répertoire européen des jugements pénaux rendus et des procédures pendantes exige que l'on traite un certain nombre de problèmes pratiques et juridiques au nombre desquels figure notamment la question de la responsabilité de l'introduction et de l'actualisation des informations contenues dans les répertoires. Il faudrait assurer la protection des données, ce qui exigerait que des dispositions soient prises pour des questions telles que l'accès aux données, le droit de les corriger, etc. De plus, des fonds devraient être disponibles pour couvrir les frais de fonctionnement de ce système. Ce répertoire européen devrait être accessible par voie électronique afin d'accroître la rapidité et la convivialité. Ce répertoire

---

<sup>9</sup> Dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie communautaire de prévention et de contrôle de la criminalité organisée à l'aube du nouveau millénaire (JO C 124 du 3 mai 2000), il a été envisagé de recommander la création d'une base de données unique des personnes ayant commis des délits liés à la criminalité organisée, tout en tenant pleinement compte des exigences relatives à la protection des données. Cette proposition a été développée à la suite des recommandations du programme d'action relatif à la criminalité organisée, adopté par le Conseil le 28 avril 1997 (JO C 251 du 15 août 1997), qui prévoyait d'exclure des procédures d'appel d'offres et de l'octroi de subventions ou de licences gouvernementales (recommandation n° 7) les personnes ayant commis de tels délits. De même, la communication de la Commission de 1997 sur une politique anticorruption de l'Union demandait la mise en place d'un système de liste noire exhaustive, applicable aux domaines où les fonds communautaires risquaient d'être détournés. Toutefois, l'idée d'une base de données s'est heurtée à de vives réserves de la part de quelques États membres et le libellé a été remplacé par une référence à "un mécanisme efficace permettant l'identification précoce" des criminels.

<sup>10</sup> Voir aussi la recommandation 49(e) du Plan d'Action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice adopté par le Conseil Justice et Affaires intérieures à Vienne le 3 décembre 1998 (JO C 19 du 23 janvier 1999).

centralisé n'impliquerait pas nécessairement un ordinateur central contenant toutes les données utiles, la création de liens avec les répertoires nationaux pourrait suffire<sup>11</sup>.

Les lois nationales en matière de casiers judiciaires peuvent être très variables. À titre d'exemple, les États membres peuvent avoir des règles différentes en ce qui concerne le type de condamnations figurant dans les casiers, la durée de conservation de ces données, les personnes ayant accès au casier, etc. Il ne semble pas nécessaire d'harmoniser complètement ces règles. Toutefois, certaines normes standard peuvent être nécessaires, notamment en ce qui concerne le choix des données devant figurer dans ce système. En outre, il faudrait veiller à ce que les personnes demandant des informations à partir d'un autre État membre aient les mêmes droits d'accès que les personnes situées dans l'État membre concerné. La compatibilité électronique des répertoires nationaux au sein du système de répertoire européen devrait évidemment être, elle aussi, assurée.

## **6. LES DIFFERENTES ASPECTS DE LA RECONNAISSANCE MUTUELLE**

### **6.1. Application des décisions**

Reconnaître une décision signifie avant tout lui donner effet, l'appliquer.

Certains parmi les instruments existants prévoient que cette reconnaissance peut être directe ou indirecte en convertissant la décision étrangère en décision nationale, celle-ci pouvant, à son tour, être formelle et pleinement conforme à l'originale ou "assimiler" la décision étrangère, c'est-à-dire adopter la décision que les autorités auraient prise si elles avaient été saisies de l'affaire au départ.

Tant la convention entre les États membres des Communautés européennes de 1991 sur l'exécution des condamnations pénales étrangères que la convention de l'UE de 1998 relative aux décisions de déchéance du droit de conduire proposent différentes options.

Il est toutefois évident que les conclusions de Tampere montrent une préférence pour l'application directe du principe. En effet, le paragraphe 34 (relatif aux matières civiles) tend à l'abolition des procédures intermédiaires et le paragraphe 35 (relatif aux extraditions) demande le remplacement de l'extradition par un simple transfèrement de personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive.

On peut donc raisonnablement supposer que, dans la mesure du possible, l'objectif général de la reconnaissance mutuelle serait de donner à une décision finale un effet plein et direct dans toute l'Union.

D'un point de vue pratique, il faut opérer une distinction entre l'exécution des sanctions pouvant être appliquées dans un autre État membre sur la base d'une demande bilatérale (comme l'emprisonnement, les sanctions pécuniaires ou les

---

<sup>11</sup> L'initiative récemment lancée par l'Allemagne pour la mise en place d'une unité destinée à faciliter la bonne coordination des autorités nationales d'instruction et des enquêtes criminelles sur lesquelles elles reposent (EUROJUST) prévoit que EUROJUST jouera un rôle en ce qui concerne le répertoire criminel européen (projet d'article 6).

peines de substitution) et les déchéances de droit (pour une analyse détaillée des questions portant sur l'application des divers types de sanctions, voir chapitre 9).

## 6.2. "Ne bis in idem"

Reconnaître un jugement signifie également le prendre en compte. Un des aspects pertinents est le principe "*ne bis in idem*"<sup>12</sup> selon lequel lorsque des personnes ont fait l'objet d'une décision en ce qui concerne certains faits et normes juridiques à appliquer, elles ne pourraient plus faire l'objet de décisions ultérieures sur la même affaire.

La réglementation actuelle des États membres semble en phase avec l'une des deux variantes suivantes du principe : parfois, lorsqu'il y a déjà eu une condamnation pour le même délit dans un autre pays, la nouvelle décision doit en tenir compte de manière à réduire la deuxième condamnation ("*Anrechnungsprinzip*" – principe de prise en compte)<sup>13</sup>. Le "*Erledigungsprinzip*" (principe d'épuisement des procédures) interdit purement et simplement une deuxième décision sur une même affaire concernant la même personne.

La pleine reconnaissance mutuelle telle qu'envisagée entre États membres devrait reposer sur le principe selon lequel une décision prise par quelque autorité que ce soit au sein de l'UE traite pleinement le problème et selon lequel aucune autre décision ne doit être prise, ce qui signifie appliquer le principe d'épuisement.

En d'autres termes, lorsqu'une personne a été condamnée ou acquittée<sup>14</sup> pour un délit commis dans un État membre A, elle ne peut être poursuivie pour les mêmes faits, quelle que soit leur qualification, dans l'État membre B, même si l'État membre B est compétent pour juger des faits (par exemple, parce que la personne en question est un ressortissant de l'État membre B) et même si un jugement différent aurait pu être rendu dans l'État membre B (par exemple, parce que le délit en question peut être puni par une peine de privation de liberté plus longue).

Bien que le principe *ne bis in idem* puisse paraître simple en théorie, dans le détail il soulève de nombreuses difficultés. Ces questions sont axées sur la définition de la

---

<sup>12</sup> Ce principe fait l'objet de la convention de 1987 relative à l'application du principe *ne bis in idem*, signée à Bruxelles dans la cadre de la coopération politique européenne. Cette convention n'a toutefois été ratifiée que par neuf États membres. La convention du Conseil de l'Europe de 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs et celle de 1972 sur la transmission des procédures répressives contiennent également des règles de *ne bis in idem*. Sans oublier les instruments communautaires contenant le principe *ne bis in idem*, comme la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et la convention de 1997 relative à la lutte contre la corruption. La convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1990, en son titre III, chapitre 3, articles 54 à 58, contient également des dispositions relatives au principe *ne bis in idem* interdisant la condamnation et même les poursuites lorsqu'une décision a déjà été prise.

<sup>13</sup> Par exemple, une personne a été condamnée pour un délit dans le pays A, la sentence étant de deux années de prison. Le pays B est aussi compétent pour ce délit et la sentence qui pourrait y être prononcée serait de cinq ans. Si le pays B applique le principe de prise en compte, la condamnation effective encourue serait ramenée à cinq moins deux, c'est-à-dire à trois ans de prison.

<sup>14</sup> Les réglementations nationales ou même les instruments juridiques internationaux ne prévoient pas toujours que l'effet du *ne bis in idem* s'attache aux décisions d'acquiescement. Parfois, une distinction s'opère entre l'acquiescement pour défaut de preuve que l'acte a réellement été commis (auquel cas, le *ne bis in idem* est normalement accepté) et les cas où l'acte commis n'est pas regardé comme un délit par l'état qui a rendu la décision (auquel cas le *ne bis in idem* n'est souvent pas accepté).

notion de "*idem*", "les mêmes faits" ou "le même délit". En ce qui concerne les relations entre les États membres de l'UE, il faudrait peut-être compléter, voire remplacer les instruments juridiques internationaux existants par un instrument régissant de manière plus claire le principe *ne bis in idem*.

Quoi qu'il en soit, tout porte à croire que les difficultés liées au principe *ne bis in idem* seront bien moins fréquentes lorsqu'un répertoire européen des affaires pendantes et des décisions en matière pénale permettra de coordonner les poursuites d'une manière beaucoup plus efficace entre les États membres de l'UE. En outre, un système de compétence à l'échelle de l'Union rendrait pratiquement le *ne bis in idem* inutile au sein de l'Union, vu que pour chaque cas, seul un État membre aurait compétence pour juger.

### **6.3. Autres effets sur les décisions futures**

Une autre manière de tenir compte d'une décision finale est que, lorsqu'ultérieurement une nouvelle décision est prise concernant un nouveau délit, le fait que quelqu'un a déjà été condamné est pris en considération, c'est-à-dire de considérer que la personne est un récidiviste et qu'elle doit être condamnée plus sévèrement en raison de cette circonstance aggravante. Il n'existe pas de convention traitant de cet aspect et peut-être n'est-il pas nécessaire d'adopter des règles juridiques internationales sur ce point, étant donné que les systèmes juridiques nationaux peuvent laisser le juge libre de tenir compte non seulement des circonstances de l'affaire, mais également du passé de la personne poursuivie. Il semble toutefois nécessaire de s'assurer que les autorités connaîtront l'existence de condamnations antérieures. On ne doit pas s'attendre à ce que le(la) prévenu(e) lui(elle)-même attire leur attention sur ces condamnations (voir chapitre 5).

La "prise en compte" ne devrait pas seulement se faire au détriment de l'auteur du délit: nombre de législations pénales nationales prévoient des mécanismes garantissant que les sanctions infligées aux récidivistes ne sont pas strictement cumulées. Par exemple, un voleur professionnel de voitures qui est arrêté après avoir dérobé 15 véhicules dans un État membre et qui encourt une peine de trois ans d'emprisonnement pour chaque vol, ne sera pas condamné à une peine de 45 ans. Il semble que la législation de tous les États membres ou presque offre des mécanismes qui permettent de prononcer une peine plus forte qu'à l'égard d'un délinquant qui n'a commis qu'un seul délit tout en évitant le strict cumul.

Imaginons que quelqu'un ait commis le même nombre de délits non pas dans un seul État membre, mais dans 15 États membres différents. Tous ces États membres pourraient, dans le même temps mais de manière indépendante, engager "leurs" poursuites et infliger chacun une peine de trois ans. Même dans le système actuel, cela pourrait conduire à la situation suivante. Dès que le délinquant a servi sa peine dans l'État membre où il a été emprisonné en premier lieu, il pourrait être extradé vers un autre État membre où il subirait la peine qui y a été prononcée. Ceci fait, il serait ensuite transféré vers un autre État membre, etc. Seule la flexibilité dans les instruments d'extradition existants permettrait d'éviter que l'emprisonnement se prolonge jusqu'à 45 ans. Cependant, dans un régime de reconnaissance mutuelle, toutes ces peines devraient être reconnues dans tous les autres États membres, y compris celui qui a le premier procédé à l'emprisonnement. La peine globale que cet État membre devrait exécuter à l'encontre de ce voleur de voitures porterait donc sur 45 ans.

Il paraîtrait donc nécessaire d'envisager un mécanisme permettant d'éviter de tels résultats qui semblent incompatibles avec un espace de liberté, de sécurité et de justice. Une possibilité peut consister à coordonner les poursuites de manière analogue à ce qui se fait sur le plan domestique. Dès qu'un État membre engage des poursuites, cet élément figurerait dans le répertoire pénal européen. Ainsi, tous les autres États membres seraient informés de ce fait. Ils pourraient alors opter pour une dévolution de compétence en faveur d'un État membre en ce qui concerne "leur" partie de l'affaire. L'État membre en question ne doit pas nécessairement être celui qui a été le premier à engager les poursuites. Pour que les États membres puissent procéder de la sorte, les règles de compétence devraient prévoir la possibilité d'effectuer un tel transfert. Le jugement de la juridiction de l'État membre devenu ainsi seul responsable pourrait porter sur l'ensemble de l'affaire. Cette juridiction pourrait également appliquer des mécanismes permettant d'éviter un strict cumul.

#### **7. LA PORTEE DE LA RECONNAISSANCE MUTUELLE EN FONCTION DE L'AUTEUR DU DELIT**

Les règles de droit pénal relatives au traitement des mineurs et des personnes atteintes d'un handicap mental varient nettement d'un État membre à l'autre. Compte tenu de cette situation, il serait très difficile de reconnaître les décisions concernant ces personnes et l'on peut envisager d'exclure ces décisions du champ d'application de la reconnaissance mutuelle, du moins pour le moment.

Quant à la question de savoir qui doit être considéré comme mineur, il semble peu réaliste que les États membres puissent se résoudre à une solution simple consistant à définir, par exemple, les mineurs comme toutes les personnes âgées de moins de 18 ans. Il semble plus raisonnable de prévoir davantage de souplesse, en laissant par exemple aux États membres le droit de ne pas reconnaître les décisions concernant des mineurs en confiant à l'État membre concerné le soin de définir la notion de mineur. Il pourrait néanmoins être nécessaire d'introduire un âge maximum.

#### **8. LA PORTEE DE LA RECONNAISSANCE MUTUELLE EN FONCTION DU DELIT**

La reconnaissance de décisions finales prises dans des domaines harmonisés ou rapprochés du droit pénal substantiel, comme la corruption, la traite des êtres humains ou la participation à une organisation criminelle, ne devrait poser aucun problème. Même au-delà de ces domaines, il n'y a, a priori, aucune raison de ne pas appliquer la reconnaissance mutuelle. Les conclusions de Tampere n'excluent pas que des normes minimales communes puissent être nécessaires, mais uniquement pour certains aspects de droit procédural et non de droit matériel<sup>15</sup>. La tendance est à l'amélioration de la coopération judiciaire prenant la forme d'une entraide ou de procédures d'extradition plutôt d'une manière horizontale. Lorsque les instruments sectoriels ont prévu des mécanismes facilitant la coopération, cela a été perçu comme l'anticipation d'un mouvement plus général.

---

<sup>15</sup> Conclusion n° 37 de la présidence.

Les instruments internationaux actuels sur la reconnaissance des décisions étrangères stipulent souvent qu'à défaut de double incrimination, la reconnaissance peut être refusée<sup>16</sup>. Si cette exigence était retenue pour la reconnaissance mutuelle, toute procédure de validation devrait vérifier si cette condition est remplie. Non seulement cela entraînerait une étape supplémentaire à franchir pour chaque validation, mais cela prolongerait considérablement les procédures de validation dans certains cas. Par exemple, il pourrait être indispensable de reconstituer ce que l'auteur du délit a réellement fait. Certains éléments de fait pourraient ne pas être pertinents selon le droit pénal de l'Etat membre qui a prononcé la décision, et donc ne pas avoir fait l'objet d'investigations. Selon la loi de l'Etat membre d'exécution, ces mêmes éléments pourraient jouer un rôle essentiel. Dans de telles circonstances, il pourrait s'avérer nécessaire de procéder à des vérifications, telles qu'elles deviendraient pratiquement à rouvrir le dossier, examiner de nouveaux éléments de preuve, etc. L'une des façon de surmonter cette difficulté pourrait être d'exclure de la portée de la reconnaissance mutuelle des comportements relevant du droit pénal dans certains États membres et pas dans d'autres. Les exemples de ce type sont probablement très peu nombreux et concernent des domaines particulièrement sensibles (comme l'avortement, l'euthanasie, les délits de presse, les délits liés aux drogues douces). Cependant, cette approche pourrait aussi se heurter à des difficultés considérables lorsqu'il s'agit de déterminer si un cas tombe dans l'exception ou non.

Si, par contre, cette exigence de la double incrimination était abandonnée, et qu'aucune règle de compétence ne désignait dans chaque cas quel est l'Etat membre exclusivement compétent, une des deux situations suivantes pourrait survenir: un État membre pourrait sanctionner un comportement qui ne constitue pas un délit dans un autre État membre. Ce dernier serait alors tenu de reconnaître la décision du premier État membre et devrait, dans certaines conditions, faire exécuter une décision sanctionnant un acte qui n'est pas constitutif d'un délit au regard de sa propre législation. Le cas inverse pourrait en principe aussi se présenter, à savoir un État membre considérant un acte donné comme un délit devrait reconnaître une décision d'acquiescement d'un État membre où de tels actes sont légaux<sup>17</sup>.

Il semble donc, à l'analyse de la question de savoir quels délits doivent être couverts par la reconnaissance mutuelle, qu'il y a aussi de solides arguments en faveur de l'établissement d'un système de juridiction à l'échelle de l'Union (voir infra point 13).

Une autre question est de savoir si la reconnaissance mutuelle ne devrait pas être réservée aux formes plus graves de criminalité. La définition d'un délit grave n'est toutefois pas totalement homogène dans différents instruments<sup>18</sup>. En gardant à l'esprit le double objectif de la reconnaissance mutuelle, il n'y a néanmoins pas de raison de limiter l'application de ce

---

<sup>16</sup> Voir l'article 5b de la Convention de Bruxelles entre États membres sur l'exécution des condamnations pénales étrangères de 1991 et l'article 4(1) de la Convention du Conseil de l'Europe de 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs (ETS 70).

<sup>17</sup> Cela pourrait avoir des conséquences difficiles à accepter pour certains. À titre d'exemple, dans l'État membre A, l'euthanasie est un crime, alors que dans l'État membre B elle est légale dès lors que la personne souhaitant mourir donne son consentement par écrit. Les deux États membres sont compétents en l'espèce aux termes de leurs règles nationales non coordonnées. Une personne ayant procédé à une euthanasie sous couvert d'un consentement écrit et souhaitant obtenir l'immunité pour cet acte dans l'État membre A pourrait se faire poursuivre dans l'État membre B, sans dévoiler le fait qu'il y a eu consentement écrit. Une fois le procès engagé, cette personne présenterait le consentement et serait sûre d'obtenir l'acquiescement, lequel devrait alors être reconnu par l'État membre A.

<sup>18</sup> Comparez l'article 2 de la convention de l'UE de 1996 relative à l'extradition à l'article 1b de l'action commune de 1998 concernant le blanchiment d'argent et à l'article 2.1 de la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

principe aux délits graves (tout au moins en ce qui concerne la reconnaissance de décisions finales). Au contraire, les personnes reconnues coupables de délits qui ne sont pas considérés comme des délits graves devraient certainement être éligibles à l'application de ce principe dans leur État membre d'origine, tout comme les auteurs de délits plus "graves". Cela pourrait nettement accroître leurs chances de réinsertion sociale. Par ailleurs, il n'y a aucun raison apparente de ne pas tenir compte de décisions concernant des formes moins graves de criminalité lorsqu'une autre décision est prise, que ce soit pour des raisons aggravantes, pour l'application du principe *ne bis in idem* ou pour d'autres motifs.

## 9. LES DIFFERENTS TYPES DE SANCTIONS

La réponse à la question de savoir si la reconnaissance mutuelle devrait s'appliquer quelle que soit la sanction infligée est plus difficile. C'est néanmoins l'un des problèmes essentiels<sup>19</sup>.

### 9.1. Peines d'emprisonnement

Dans ce domaine, deux types d'intérêt doivent être conciliés: l'intérêt de l'État membre où la peine a été prononcée à la faire exécuter et l'intérêt de la personne condamnée à avoir une chance réelle de réinsertion dans la société<sup>20</sup>.

Cette dernière considération permet de conclure que les peines d'emprisonnement devraient, en règle générale, être exécutées aussi près que possible de l'environnement social que l'auteur du délit devra réintégrer. Dans la plupart des cas, ce sera l'État membre dans lequel il réside.

Lorsqu'une peine rendue dans un État membre est exécutée dans un autre État membre, la question qui se pose est de savoir quel État membre est compétent pour prendre des décisions concernant l'exécution, telles que la libération anticipée<sup>21</sup>. La confiance mutuelle devrait s'appliquer dans les deux sens: alors que l'État membre qui exécute la peine fait confiance à la décision de l'État membre qui l'a rendue, ce dernier doit faire confiance à la manière dont l'autre État membre exécute la peine. Ainsi, il semble que les décisions concernant l'exécution, qui reposent sur le

---

<sup>19</sup> La convention de La Haye de 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs couvre la privation de liberté, les amendes ou la confiscation et les déchéances de droit (article 2), mais l'État membre sollicité peut refuser d'appliquer la déchéance de droit. La convention de 1991 relative à l'exécution des condamnations pénales étrangères ne couvre que les sanctions pécuniaires ou les peines privatives de liberté. La convention de 1998 relative aux décisions de déchéance du droit de conduire ne couvre, par définition, que la troisième catégorie.

<sup>20</sup> C'est la raison pour laquelle tant la convention de la Haye de 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs que la convention de 1991 sur l'exécution des condamnations pénales étrangères limitent la possibilité d'exécuter une peine dans un autre pays aux cas où la personne est un ressortissant, réside ou purge déjà une peine dans cet autre pays. La convention de 1991 sur l'exécution des condamnations pénales étrangères permet en outre à l'État membre de résidence ou de nationalité de demander lui-même la transmission de l'exécution. Il est à noter qu'aucun de ces instruments ne prévoit que la personne soit entendue sur la question de savoir où la peine sera purgée.

<sup>21</sup> La convention de 1991 sur l'exécution de condamnations pénales étrangères ne s'écarte pas fondamentalement de la convention de La Haye de 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs en ce qui concerne la responsabilité de l'exécution après la transmission. Il convient de relever notamment que les deux conventions habilite l'État où la peine est purgée à décider des procédures et autres mesures. Seule la convention de La Haye inclut toutefois explicitement la libération conditionnelle dans ces mesures.

comportement du détenu, doivent être du ressort de l'État membre qui exécute la peine. Des raisons d'ordre pratique militent également en faveur de cette solution. En effet, ce sont les autorités de l'État membre qui exécute la décision qui sont en contact direct avec le détenu et donc les mieux placées pour juger de son comportement. Il ne faudrait pas exclure la possibilité que les autorités de l'État membre qui a pris la décision soient consultées, ou du moins informées, avant qu'une mesure soit prise. Une autre possibilité serait que l'État membre qui prend la décision impose des limites ou des conditions au moment du transfert (par exemple pour protéger ou informer la victime).

Les grâces, amnisties ou autres mesures qui ne sont pas liées à la conduite de la personne condamnée durant sa détention doivent continuer à relever de la responsabilité de l'État où la peine a été prononcée.

Une autre question susceptible de se poser est celle du coût de la détention<sup>22</sup>, qui peut être considérable. Pour se faire une opinion sur ce point, on peut tenir compte du principe selon lequel la charge financière revient à quiconque trouve un intérêt dans une mesure donnée. Lorsqu'un État membre prend une décision d'emprisonnement, il agit conformément à sa politique pénale. On peut donc en déduire sans risque que cette mesure est dans l'intérêt de cet État membre. À n'en pas douter, il peut être dans l'intérêt d'autres États membres, ou plutôt de la société dans son ensemble, que certains délinquants soient incarcérés pendant une certaine période, notamment en termes de prévention, mais il semble difficile d'imputer les coûts d'emprisonnement à l'ensemble de la société. Ainsi, la règle de base pourrait consister à mettre les coûts d'emprisonnement à la charge de l'État membre qui rend la décision.

Toutefois, le système actuel semble reposer sur le principe selon lequel lorsqu'un État accepte d'exécuter une décision d'emprisonnement pour un autre État, il ne demande pas le remboursement des dépenses encourues. Le maintien de ce système semble moins compliqué dans la pratique, étant donné que cela épargnerait des procédures administratives pour effectuer et recevoir les paiements.

## **9.2. Sanctions pécuniaires**

D'une manière générale, la reconnaissance mutuelle des décisions infligeant une amende devrait s'appliquer dans tous les cas, que l'amende soit élevée ou relativement insignifiante.

C'est notamment dans ce dernier cas, lorsque des infractions mineures telles que les petites infractions au code de la route sont sanctionnées, qu'un régime de reconnaissance mutuelle simple et rapide présente ses avantages. L'exécution internationale par voie de convention impliquerait des coûts souvent supérieurs à l'amende infligée. Toutefois, la non-exécution des amendes mineures dans d'autres États membres transmettrait un mauvais signal. En effet, cela pourrait donner l'impression qu'aussi longtemps que l'on réussit à passer la frontière, les délits commis à l'étranger resteront impunis, ce qui ne correspondrait pas à l'idée d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Par ailleurs, un citoyen ayant commis un

---

<sup>22</sup>

La question des coûts découlant du maintien en détention d'une personne n'est pas abordée dans les conventions existantes et la charge financière n'est pas un motif de refus d'exécuter la sentence prononcée dans l'autre État.

délit mineur aurait du mal à accepter de devoir payer des frais de procédure largement supérieurs à l'amende proprement dite pour la simple raison que le délit a été commis dans un autre État membre. Un système de collecte des amendes reposant sur la reconnaissance mutuelle pourrait simplifier les choses et donc n'impliquer que de faibles frais de procédure.

Trois questions clés se posent. La première est que l'amende infligée dépasse quelquefois le plafond fixé dans l'État membre d'exécution pour le même délit. Cela concerne le choix fondamental entre l'exécution directe et complète et la conversion en une nouvelle décision dans l'État membre d'exécution. Dans la plupart des cas, cela revient à décider si l'égalité de traitement<sup>23</sup> entre des personnes ayant commis des actes criminels dans le même État membre l'emporte sur l'égalité de traitement entre des auteurs d'actes criminels de même nationalité ou résidant dans le même État membre.

Deuxièmement, une difficulté est liée à la possible différence de nature des décisions infligeant une amende. Il peut parfois s'avérer nécessaire d'engager une procédure administrative ou civile pour récupérer le montant dû. La convention de 1991 sur l'exécution des condamnations pénales étrangères s'efforce de résoudre cette question lorsque la peine est infligée à une personne morale en donnant à l'État membre sollicité la possibilité de marquer sa volonté de récupérer le montant dû conformément aux dispositions de son code de procédure civile en matière d'exécution (article 9, paragraphe 2).

Troisièmement, il convient également de répondre à la question de savoir comment les amendes perçues seront réparties entre les deux États concernés. Trois possibilités sont offertes: soit l'État membre qui exécute la décision garde les sommes recueillies, soit il les transfère à l'État membre qui a pris la décision, soit les deux États membres procèdent à un partage. La première possibilité impliquerait le moins de démarches administratives, la deuxième nettement plus et la troisième serait la plus difficile à gérer dans la pratique. Un argument en faveur de la deuxième possibilité pourrait être que la décision initiale prévoit, dans la plupart des cas, que les fonds doivent être versés à l'État dont les autorités ont pris les décisions. Si l'on souhaite reconnaître également cet aspect de la décision, alors les sommes doivent être versées à l'État membre qui a pris la décision. Quelle que soit l'option retenue, des mécanismes seront peut-être nécessaires pour indemniser l'État membre d'exécution des frais de collecte de l'amende et une solution pourrait être que l'État membre d'exécution puisse imputer ces frais à l'intéressé, comme lorsqu'une amende est recueillie dans le cadre d'une procédure nationale.

### **9.3. Confiscation**

En ce qui concerne la confiscation, les principes établis pour la reconnaissance et l'exécution des sanctions pécuniaires devraient s'appliquer, tout au moins pour la confiscation de fonds, que ce soit en espèces ou sur des comptes bancaires. Pour ce qui est de la confiscation d'autres avoirs, les principes devront peut-être être adaptés, bien qu'il doive être possible de continuer à suivre les grandes lignes.

---

<sup>23</sup>

En utilisant l'expression "égalité de traitement" dans ce contexte, il ne s'agit nullement d'exclure la possibilité d'individualiser la décision, par exemple, en fonction des moyens financiers de l'auteur du délit, de ses obligations à l'égard de tiers, telles que pensions alimentaires, etc.

Un aspect qui pourrait exiger une attention particulière en ce qui concerne la confiscation est la protection des droits des victimes et des tiers de bonne foi.

#### **9.4. Sanctions de substitution**

Certains systèmes juridiques ont élaboré des sanctions différentes des sanctions "classiques", telles que l'imposition de travaux d'intérêt général.

Deux types de difficultés peuvent survenir : le premier est lié au fait que les sanctions de substitution se caractérisent souvent par un aspect compensatoire. Par exemple, l'auteur du délit est obligé d'agir dans l'intérêt de la communauté prise dans son ensemble ou dans l'intérêt de la ou des victimes du délit. À cet égard, il est nécessaire de mettre en balance l'avantage potentiel pour la communauté ou la victime du délit avec l'avantage que présente la possibilité, pour l'auteur du délit, de rendre ce service dans l'État membre dans lequel il est socialement intégré. Par exemple, exécuter un service d'intérêt général dans un autre État membre ne serait d'aucune utilité pour la communauté dont les valeurs ont été atteintes par le délit. Par ailleurs, l'obligation d'exécuter un service d'intérêt général loin de son domicile ajouterait beaucoup à la sévérité de la peine.

Deuxièmement, certains États membres ont moins développé que d'autres les sanctions de substitution et ne disposent peut-être pas de l'encadrement social et des instances de contrôle appropriés. Dans ce cas, transférer l'exécution de la mesure peut ne pas avoir l'effet éducatif recherché. Vu cette difficulté potentielle, il pourrait être préférable de procéder à une analyse comparative afin de mettre éventuellement en œuvre plus tard un mécanisme de coopération, qui faciliterait la conclusion d'un accord entre les États membres concernés.

Il s'ensuit que, bien que la reconnaissance mutuelle de sanctions de substitution doive en principe suivre les mêmes orientations que celles prévalant pour les peines d'emprisonnement ou des amendes, il semble légitime, en raison du grand nombre de types et de modalités des mesures susceptibles de relever de cette catégorie, de laisser davantage de marge de manœuvre aux États membres concernés. Chacun d'eux pourrait demander le transfert, mais l'État membre sollicité ne serait pas tenu d'accéder à la demande.

#### **9.5. Déchéances de droit**

Si une personne qui a fait l'objet d'une décision prévue au point 3.2 et qui ne peut donc pas exercer une fonction ou une profession donnée, est interdite de participation à des marchés publics, ne peut exercer des activités impliquant des contacts avec des enfants ou est déchue d'un autre droit, traverse simplement la frontière et exerce cette fonction, présente une soumission pour un marché public ou reçoit une subvention dans les États membres voisins, l'effet de la sanction est en grande partie neutralisé. La Commission est pleinement consciente que l'extension de l'effet des déchéances de droit en-dehors de l'État membre dans lequel elles ont été prononcées pourrait être considérée comme une aggravation de la situation de la personne condamnée, mais elle estime que cette mesure est nécessaire pour éviter les conséquences décrites ci-dessus qui seraient incompatibles avec l'idée d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Par conséquent, des efforts particuliers devraient être déployés afin de surmonter les obstacles à la reconnaissance mutuelle de la déchéance de droits.

La reconnaissance mutuelle de la déchéance d'un droit (et de mesures similaires, comme l'interdiction d'exercer certaines activités) soulève des problèmes d'ordre pratique qui diffèrent des sanctions discutées ci-dessus. De nombreuses déchéances de droit et des sanctions analogues comme celles relatives au droit d'exercer certaines activités professionnelles doivent être reconnues et exécutées dans toute l'Union pour être efficaces dans le contexte du marché intérieur. La reconnaissance mutuelle doit être multilatérale ou, plus précisément, "européenne", et son respect doit être contrôlé tant que la sanction est en vigueur. Il semble que la seule manière d'y parvenir consiste à créer des répertoires, dans lesquels les décisions sont enregistrées dès qu'elles sont rendues (ou sont devenues définitives) dans un format déterminé reprenant au moins les données d'identification de la personne ou de l'entité déchue, les activités interdites et la durée de la peine. Il s'agit d'une tâche considérable présentant les mêmes difficultés que celles rencontrées avec la base de données relatives aux personnes ayant commis des délits liés à la criminalité, qui a été incluse dans la récente stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée<sup>24</sup>. En particulier, les questions de protection des données sont cruciales et l'accès à ce répertoire est un problème complexe. Comment, par exemple, les organes réglementaires responsables du contrôle des activités seront-ils informés (par exemple, dans le secteur financier ou dans le monde éducatif, selon la nature de la déchéance)?

## **10. PROTECTION DES DROITS INDIVIDUELS**

Dans sa conclusion n° 33 du sommet de Tampere, le Conseil européen estime que le renforcement de la reconnaissance mutuelle faciliterait la protection judiciaire des droits de la personne. Il faut donc faire en sorte que non seulement le traitement des suspects et les droits de la défense ne pâtissent pas de l'application du principe, mais encore que les sauvegardes soient renforcées tout au long de la procédure. La pierre angulaire de toute réflexion dans ce domaine reste la convention européenne des droits de l'homme de 1950 et, en particulier, ses articles 5, 6 et 7. Certains aspects spécifiques du droit procédural pourraient néanmoins être détaillés davantage, par exemple les conditions dans lesquelles les conseils juridiques et l'interprétation sont prévus. Il en va de même pour certaines procédures particulières comme les procédures simplifiées pour les cas de flagrant délit ou les procédures par défaut<sup>25</sup>.

## **11. ASPECTS DU DROIT PROCEDURAL NECESSITANT DES NORMES MINIMALES COMMUNES**

La conclusion n° 37 du Conseil européen spécial de Tampere demande que des travaux soient entamés sur les aspects du droit procédural pour lesquels la fixation de normes minimales communes est considérée comme nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle dans le respect des principes fondamentaux du droit des États membres. Le Conseil européen admet ainsi que la reconnaissance mutuelle ne peut entièrement remplacer le rapprochement des législations, mais que les deux devraient aller de pair.

---

<sup>24</sup> Prévention et contrôle de la criminalité organisée: une stratégie de l'Union européenne pour le prochain millénaire (JO C 124 du 3 mai 2000). Voir aussi le point 5 ci-dessus.

<sup>25</sup> La convention de 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs comporte toute une section consacrée aux jugements rendus par défaut.

Par conséquent, il faudra déterminer dans quels domaines ces normes minimales communes sont nécessaires pour garantir la confiance mutuelle indispensable à la reconnaissance mutuelle et, dans un deuxième temps, il s'agira d'établir ces normes.

Les normes communes pourraient être considérées comme nécessaires dans les domaines suivants:

- la protection de l'accusé au cours de la procédure en ce qui concerne les droits de la défense tels que l'accès aux conseils juridiques et le droit d'être représenté, l'interprétation et la traduction lorsque l'accusé ne maîtrise pas suffisamment la langue de la procédure, l'accès aux tribunaux (dans le cas de procédures administratives au niveau de l'appel);
- la protection de la victime du délit en ce qui concerne la possibilité d'être entendue dans le cadre d'une procédure pénale, de présenter des éléments de preuve, etc.

## **12. LA PROCEDURE DE VALIDATION ("EXEQUATUR")**

En théorie, une telle procédure devrait être totalement superflue: la reconnaissance mutuelle serait directe et automatique, sans autre étape procédurale. En pratique, cela semble impossible dans la plupart des cas. Lorsque la décision est rendue dans une langue autre que celle(s) pratiquée(s) par la ou les personnes et les autorités concernées, il faudra pour le moins traduire le texte. En outre, il serait nécessaire de s'assurer que ladite décision est conforme à la définition donnée au point 3.2 et qu'elle émane d'une autorité compétente pour prendre de telles décisions.

Si une limitation quelconque est apportée au champ d'application de la reconnaissance mutuelle, la procédure de validation (ou d'authentification) doit inclure une étape permettant de vérifier que la décision prise entre dans ce champ d'application. Si la reconnaissance dépend du respect de certaines sauvegardes procédurales, il faudra peut-être introduire des vérifications à cet effet. De fait, chaque point supplémentaire à vérifier avant que la décision soit reconnue par l'État membre d'exécution rend la procédure de validation plus complexe et plus longue, ce qui va à l'encontre des principaux avantages de la reconnaissance mutuelle, à savoir la rapidité et la simplicité. Une procédure de validation trop lourde aurait pour conséquence de n'autoriser qu'un régime de reconnaissance mutuelle qui, en pratique, se rapprocherait beaucoup du régime classique de la "requête".

Les considérations pratiques formulées pour les différents types de sanctions laissent penser qu'il faudrait peut-être prévoir des procédures de validation différents pour les différentes décisions. Par exemple, lorsque le type de sanction imposée n'existe pas dans l'État membre d'exécution, une procédure de conversion plus approfondie pourrait s'imposer.

## **13. PREVENIR LES CONFLITS DE COMPETENCES ENTRE ÉTATS MEMBRES**

En vertu de l'article 31, point d), du traité sur l'Union européenne, l'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise, entre autres, à prévenir les conflits de compétences entre États membres.

Actuellement, le droit pénal de nombreux pays prévoit différents critères de juridiction, qui se retrouvent dans divers instruments communautaires<sup>26</sup>. Le problème devient particulièrement aigu dans les cas où une compétence universelle, prévue par divers instruments juridiques<sup>27</sup>, est d'application. Par conséquent, il n'est pas inhabituel que plusieurs États membres soient compétents. Il n'y a pas de règle de litispendance ni de hiérarchie des niveaux juridictionnels, mais seulement une incitation, parfois, à coordonner et, dans la mesure du possible, à centraliser les poursuites<sup>28</sup>.

Les points de contact du réseau judiciaire européen ont déjà pour tâche de faciliter la coordination en cas de demandes multiples émanant des autorités judiciaires locales<sup>29</sup>. De plus, le plan d'action de Vienne adopté par le Conseil et la Commission<sup>30</sup> prévoit l'examen, dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, de la possibilité de créer un répertoire des affaires pendantes, de manière précisément à éviter les conflits de compétences. Faute de classement des juridictions compétentes, il ne resterait plus qu'à prévoir une dérogation au principe de la reconnaissance mutuelle lorsque l'État membre qui reconnaît est compétent et engage effectivement des poursuites ou était compétent mais a décidé de ne pas poursuivre<sup>31</sup>. Cela semble toutefois gravement remettre en cause le principe de reconnaissance mutuelle.

### 13.1 Coordination

L'un des moyens de régler les conflits de juridiction entre États membres et, par voie de conséquence, les procédures multiples, serait de développer des critères de priorité pour faire valoir la compétence, et de charger un organisme existant ou à créer de décider au cas par cas quel État membre est compétent en fonction de ces critères. Cette tâche pourrait être assumée par EUROJUST, la Cour de Justice ou une autre instance.

Cependant, si cette liste de critères devait laisser une marge d'appréciation à l'organisme qui décide, ce dernier pourrait se trouver en situation particulièrement

---

<sup>26</sup> Voir, par exemple, l'action commune du 24 février 1997 relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, titre II, partie A, point f) (JO L 63 du 4 mars 1997), la convention du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des États membres de l'UE, article 7 (JO C 195 du 25 juin 1997), l'action commune du 21 décembre 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne, article 4 (JO L 351 du 29 décembre 1998), l'action commune du 22 décembre 1998 relative à la corruption dans le secteur privé, article 7 (JO L 358 du 31 décembre 1998).

<sup>27</sup> Par exemple, l'action commune de 1997 relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants.

<sup>28</sup> Comme dans l'article 6 de la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ou dans l'article 4 de l'action commune de 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle.

<sup>29</sup> Voir l'article 4, paragraphe 3, de l'action commune concernant la création d'un réseau judiciaire européen (JO L 191 du 7 juillet 1998). L'amélioration des capacités opérationnelles du réseau fait actuellement l'objet de discussions.

<sup>30</sup> Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (JO C 19 du 23 janvier 1999). Voir le point 49 e) du plan d'action.

<sup>31</sup> L'article 6, points e) et f) de la convention de 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs prévoit ces raisons de non-exécution d'une décision.

délicate lorsqu'il s'agit de cas politiquement sensibles. En utilisant sa marge discrétionnaire d'appréciation, il peut s'attendre à faire l'objet d'intenses critiques, quelle que soit sa décision. Même si cet organisme peut démontrer que sa décision se fonde sur des règles bien établies, il pourrait encore ne pas échapper aux critiques de la part de ceux qui pensent que ces règles auraient dû être interprétées autrement, mais ce serait malgré tout beaucoup plus facile que le cas contraire.

### **13.2. Règles de compétence exclusive au sein de l'Union**

L'introduction de la reconnaissance mutuelle semble être le moment opportun pour compléter le système existant, qui permettrait à un certain nombre d'États membres d'être compétents pour le même délit, par des règles désignant clairement un État membre. Les règles de compétence devraient non seulement prévenir les conflits positifs de compétences (lorsque deux ou plus de deux États membres souhaitent juger une affaire donnée), mais aussi les conflits négatifs de compétences (quand aucun État membre ne veut juger une affaire particulière).

Si des règles communément établies prévoient explicitement que les autorités d'un (seul) État membre sont compétentes pour juger une affaire donnée, les autres États membres reconnaîtront et accepteront cette décision plus facilement que si leurs propres autorités étaient également compétentes pour décider. Cela s'applique à la fois aux différences en matière de droit pénal substantiel et de droit procédural pénal. En effet, même lorsqu'il n'y a pas double incrimination, l'État membre invité à exécuter une décision concernant un acte qui n'est pas constitutif d'un délit au regard de sa propre législation devrait l'accepter plus facilement, étant donné que cette décision repose sur des normes communément admises fixant les responsabilités pour une affaire donnée. En matière de droit procédural, on relève des différences en ce qui concerne par exemple le "principe d'opportunité des poursuites". Les États membres adhérant à ce principe laissent au ministère public le soin de décider de la nécessité d'entamer des poursuites lorsque les éléments de preuve recueillis indiquent qu'un délit a été commis. Dans d'autres États membres, les poursuites sont obligatoires dans ces cas. Là encore, lorsque l'État membre compétent en vertu des règles communément établies dispose d'un système de poursuites fondé sur le principe d'opportunité et que ses autorités d'instruction décident de ne pas entamer de poursuites, les autres États membres devraient accepter plus facilement cette décision et le fait de ne pas pouvoir engager d'action.

On pourrait avancer que la création d'un tel système de reconnaissance mutuelle associé à des règles de compétences permettrait de compenser la perte de souveraineté que les États membres doivent consentir lorsqu'ils reconnaissent les décisions des autres États membres en leur donnant un domaine de compétence dans lequel ils sont libres d'établir les règles pénales. Ce domaine de compétence serait élargi dans la mesure où les autres États membres reconnaîtraient les décisions prises en vertu de ces règles. Le principe de territorialité, en tant que critère de souveraineté, serait donc remplacé par d'autres critères qui pourraient cependant souvent s'appuyer sur ce même principe. Par exemple, l'un des principaux critères de compétence pourrait être le lieu du délit.

Un autre argument en faveur d'une série de règles de compétences clairement définies est la nécessité d'éviter la recherche du tribunal le plus favorable. Il faudrait rendre la chose impossible quelle que soit la partie à la procédure qui tente d'agir de la sorte, qu'il s'agisse de l'accusation ou de la défense.

Dans la plupart des cas, les autorités compétentes des États membres (éventuellement) concernées pourraient déterminer seules, en interprétant les règles de compétence, si c'est dans leur État membre qu'il convient ou non d'engager des poursuites dans une affaire. La saisine d'une instance européenne en vue de trancher un conflit de compétences ne serait nécessaire qu'au cas où les États membres – pour une raison quelconque – insistent sur leurs compétences. Cette tâche pourrait être confiée à la Cour de justice des Communautés européennes<sup>32</sup>, à EUROJUST ou à un organe analogue. Quelle que soit la solution retenue, la capacité à trancher rapidement les questions de compétences serait déterminante.

L'un des inconvénients que présente l'établissement d'une série de règles de répartition des compétences entre les États membres de l'UE est que cet exercice peut nécessiter un effort de négociation considérable. Toutefois, il pourrait être considéré comme un effort "unique et définitif" dans la mesure où cela éviterait d'avoir à traiter la question des compétences pour chaque affaire susceptible d'impliquer les juridictions de deux États membres ou plus. Néanmoins, chaque procédure de validation aurait à vérifier si l'État membre où la décision qui doit être reconnue a été prise était en effet compétent pour la prendre. Dans la plupart des cas, cela ne devrait pas être insurmontable, spécialement si les règles de compétence sont claires et bien rédigées, mais on doit malgré tout s'attendre à ce que de temps à autres, des cas compliqués réclament un sérieux investissement<sup>33</sup>

Dans certains cas, les États membres voudront toujours être compétents, quel que soit le lieu où les actes ont été commis, par exemple lorsque leur intérêt national est lésé par des atteintes portées à leurs fonctionnaires, ou en cas de violation de la législation en matière de secrets officiels/sécurité nationale. Lorsque de telles

---

<sup>32</sup> Éventuellement d'une manière analogue à ce que prévoit le protocole concernant l'interprétation de la convention de Bruxelles de 1968 par la Cour de justice, signé à Luxembourg le 3 juin 1971 (JO L 204 du 2 août 1975, version consolidée, JO C 27 du 26 janvier 1998).

<sup>33</sup> Définir un système par lequel compétence dans un cas donné est reconnue à l'un des États membres, et celle de tous les autres États membres est exclue, pourrait avoir des conséquences à l'égard des obligations internationales que les États membres pourraient avoir prises. Les États membres de l'Union européenne peuvent avoir accepté vis-à-vis de pays tiers ou d'organisations internationales d'établir leur compétence dans certains cas. Dans le cadre d'un système de compétence exclusive propre à l'Union européenne, il se pourrait que cette compétence relève d'un autre État membre, et le premier État membre n'aurait de fait aucune compétence. Le point de savoir si cela rendrait indispensable la modification des instruments existants créant des obligations pour les États membres à l'égard de pays tiers ou d'organisations internationales dépend dans une large mesure de la façon dont ces instruments règlent leur relation avec d'autres instruments.

exceptions sont faites au principe de territorialité, elles devraient correspondre à une perte de compétence pour l'État membre sur le territoire duquel l'acte a été commis afin d'éviter les problèmes découlant du cumul de compétences multiples et de la reconnaissance mutuelle, comme décrit ci-dessus. Si aucune compétence unique de ce type ne peut être établie, il faudrait envisager d'exclure ces questions de la reconnaissance mutuelle.

## **Contribution de la Commission aux travaux concernant le programme de mesures destinées à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle**

Les travaux concernant la reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale pourraient être entrepris sous forme d'ensembles portant sur des questions qui impliqueraient de répondre à des questions identiques ou analogues. Chaque ensemble pourrait donner naissance à un ou plusieurs instruments juridiques. Lors de l'examen de ces ensembles, un certain nombre de questions fondamentales en matière de reconnaissance mutuelle devront être prises en compte, notamment en ce qui concerne la double incrimination, la reconnaissance totale ou seulement partielle, la procédure de validation et les exigences procédurales qui doivent être satisfaites dans l'État membre de décision pour permettre à l'autre État membre de reconnaître cette décision.

Ces ensembles sont les suivants:

- Reconnaissance mutuelle des décisions infligeant des sanctions pécuniaires en général (au-delà des infractions au code de la route).
- Mesures concernant le casier judiciaire d'une personne. Dans un premier temps, il conviendrait d'établir des formulaires européens permettant aux tribunaux et aux autorités d'instruction de transmettre facilement une demande aux autorités (centrales, si possible) compétentes de tous les autres États membres de l'UE afin de déterminer si la personne dont ils sont en charge a un casier judiciaire. Dans un deuxième temps, il faudrait créer un répertoire pénal européen.
- Règles de compétence exclusives au sein de l'Union pour les décisions finales en matière pénale. À défaut, s'il est jugé préférable de ne pas se lancer dans un exercice de définition de règles de compétence communes à l'Union, les questions de clarification du principe de *ne bis in idem*, ainsi que la coordination des poursuites doivent être traitées. Ceci devrait se faire en parallèle avec les travaux actuels concernant EUROJUST pour lesquels le Conseil européen de Tampere a fixé un délai expirant à la fin de l'année 2001.
- Déchéances de droit, peines de substitution, contrôle judiciaire des particuliers.  
Il faudra peut-être dresser un inventaire des sanctions existantes. La coopération avec le Forum européen pour la prévention du crime pourrait être envisagée.
- Confiscation après gel des avoirs.  
Les résultats des travaux sur le gel des avoirs devront être pris en compte afin de s'assurer que les deux phases sont compatibles.
- Exécution des décisions d'emprisonnement prises dans d'autres États membres.  
Ce point devrait être traité dans le cadre des mesures relatives au transfert de personnes (au lieu de l'extradition formelle). Une évaluation de la situation actuelle en matière d'extradition dans les États membres de l'UE, y compris des instruments juridiques existants, pourrait être demandée.

Étant donné que la présente communication n'aborde qu'une partie du domaine général de la reconnaissance mutuelle, la Commission ne juge pas utile de fixer des délais pour les mesures présentées ci-dessus. La fixation de délais pour les mesures individuelles ne présentera un intérêt que dans le cadre de l'établissement du programme qui couvrira toutes les mesures à prendre en matière de reconnaissance mutuelle.

La Commission invite toutes les parties intéressées à envoyer leurs observations par écrit sur la présente communication, au plus tard le 31 octobre 2000, à l'adresse suivante :

|  |
|--|
| <p style="text-align: center;"><b>Directeur général</b><br/><b>Direction générale Justice et Affaires intérieures</b><br/><b>Commission européenne</b><br/><b>Rue de la Loi 200</b><br/><b>B-1049 Bruxelles</b><br/><b>Fax : (+32-2) 296.74.81</b><br/><b>Courrier électronique : <a href="mailto:Adrian.Fortescue@cec.eu.int">Adrian.Fortescue@cec.eu.int</a></b></p> |
|--|