

Brexit et exécution des décisions pénales : *Get back to where you once belonged* !

le 13 avril 2020

PÉNAL
EUROPÉEN | Pénal

Auteur : David Apelbaum, Margaux Durand-Poincloux, Jane Peissel et Flora Drapp

L'espace judiciaire européen, bâti sur les principes de confiance et de reconnaissance mutuelles, permet une coopération pénale renforcée entre ses États membres. Terreau du mandat d'arrêt et du contrôle judiciaire européens, inspirera-t-il des mécanismes similaires au lendemain du Brexit ?

Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice a été appliqué au domaine pénal sous l'impulsion des Britanniques¹. Pierre angulaire de la coopération judiciaire, il incarne un changement de paradigme visant, au nom de la confiance au sein de l'Union européenne et dans un souci de rapidité et de souplesse, à reconnaître et exécuter les décisions rendues dans les autres États membres². Ce principe se traduit notamment par l'exécution des décisions de gel des avoirs et des preuves³, des décisions infligeant une sanction pécuniaire⁴, des décisions de confiscation⁵, des jugements prononçant des peines privatives de liberté⁶ et des jugements prononçant des mesures de probation et des peines de substitution⁷. La confiance entre les États membres est telle qu'ils prennent en compte d'éventuelles décisions de condamnations par des États membres à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale^{8, 9}.

La simplification de ces procédures a permis leur accélération. Un « certificat » est transmis par la juridiction d'origine qui atteste de la régularité et du caractère exécutoire de la décision permettant son exécution immédiate par l'État d'exécution¹⁰. L'exigence de la double incrimination dans l'État d'émission et l'État d'exécution a également été allégée, voire partiellement supprimée¹¹. Les autorités judiciaires ont été placées au centre des mécanismes, les motifs classiques de refus de coopération ont été réduits, voire abolis, et des délais indicatifs ou obligatoires ont été instaurés¹².

Comment s'exprimera le principe de reconnaissance mutuelle durant la période de transition ? Conformément à l'article 62 de l'Accord de retrait du 31 janvier 2020¹³, l'exécution des décisions susmentionnées se poursuivra durant la période transitoire. Les décisions de gel doivent cependant avoir été reçues avant la fin de la période de transition

par l'autorité compétente¹⁴. Il en est de même pour les décisions infligeant une sanction pécuniaire¹⁵, les décisions de confiscation¹⁶, les jugements de condamnation à une peine privative de liberté^{17, 18}. Un accusé de réception de la décision judiciaire peut être demandé par l'autorité émettrice à l'autorité d'exécution lorsqu'elle doute de l'envoi de celle-ci avant la fin de la période de transition¹⁹. La prise en compte des déclarations des condamnations d'un autre État membre continuera de s'appliquer à l'occasion des nouvelles procédures pénales engagées avant la fin de la période de transition²⁰.

L'exécution des jugements prononçant des mesures de probation ou des peines de substitution n'est pas explicitement prévue parmi les dispositions transitoires²¹. Toutefois, l'article 127 de l'accord de retrait indique que « sauf disposition contraire du présent accord, le droit de l'Union est applicable au Royaume-Uni et sur son territoire pendant la période de transition »²². Or les décisions-cadres par lesquelles l'exécution des décisions pénales a été prévue sont issues du droit dérivé de l'Union européenne. Aucune disposition de l'Accord de retrait n'interdit l'application de la décision-cadre relative à l'exécution des peines de substitution²³. La liste des actes – dont les décisions-cadres – qui s'appliqueront durant la période transitoire en cas « de situation impliquant le Royaume », conformément à l'article 62, ne semble pas limitative. En cas de différend persistant sur l'interprétation de l'Accord de retrait, le litige sera soumis à un groupe spécial d'arbitrage²⁴.

Le Royaume-Uni et les États membres continueront-ils d'exécuter mutuellement les décisions rendues en matière pénale au lendemain du Brexit ? Les éléments dont nous disposons à l'heure actuelle tendent à indiquer que non. Outre la procédure de remise des suspects et condamnés, qui permet une telle coopération de manière indirecte, la déclaration de politique commune du 30 janvier 2020²⁵ ne fait pas référence au principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales. Il en est de même du projet d'accord transmis par la Commission européenne au Royaume-Uni le 18 mars 2020²⁶. En conséquence, sauf à faire évoluer le périmètre des négociations proposé par Bruxelles, le Brexit changera durablement l'échelle de coopération judiciaire entre les parties. La panne faïtière du futur accord sera l'assistance mutuelle, et non plus la reconnaissance mutuelle.

Dans ces conditions, l'exécution des décisions pénales n'aura d'avenir en dehors de l'Union qu'à travers une version édulcorée du mandat d'arrêt européen²⁷. Dans les autres matières, les instruments du Conseil de l'Europe, que les textes communautaires ont cherché à approfondir, retrouveront à s'appliquer à condition que les parties les aient ratifiés²⁸. En matière de confiscation, l'exécution de la décision aura lieu sur le fondement de la Convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime²⁹ actualisée et élargie par la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme du 16 mai 2005³⁰. Ces conventions ont été ratifiées par la France et le Royaume-Uni. En matière de peines de substitution, l'exécution de la décision pourra se faire sur le fondement de la convention du Conseil de l'Europe du 30 novembre 1964 pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées³¹, si le Royaume-Uni ratifie cette convention comme la France. En matière de jugement prononçant une peine privative de liberté, l'exécution de la décision aura lieu sur le fondement de la convention du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées³² et son protocole du 18 décembre 1997³³ modifiée par un protocole du 22 novembre 2017³⁴, étant précisé cependant que le dernier protocole de 2017

n'a pas été ratifié par la France et le Royaume-Uni. La prise en compte des décisions de condamnation entre les pays à l'occasion d'une nouvelle procédure pénale pourrait éventuellement être effectuée au fondement de la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs du 28 mai 1970³⁵, que cependant ni la France ni le Royaume-Uni n'ont ratifiée.

Doit-on vraiment renoncer au principe de reconnaissance mutuelle alors que les droits procéduraux, « élément fondamental pour assurer la confiance réciproque entre les États membres en matière de coopération judiciaire »³⁶, continueront d'être garantis par le Royaume-Uni, qui ne cesse pas d'être un État respectueux des libertés fondamentales au lendemain du Brexit ? Rien n'interdit aux parties de prévoir dans leur accord que l'exécution des décisions pénales aura lieu sous réserve que les droits fondamentaux de la personne condamnée aient été respectés et qu'à défaut, les parties pourront s'opposer à l'exécution de la décision. Cela a été expressément prévu pour les décisions infligeant une sanction pécuniaire³⁷.

En tout état de cause, la concrétisation du principe de reconnaissance mutuelle suppose de négocier des mesures accompagnatrices, par exemple en vue de prévenir les futurs conflits de juridiction. Or telle n'est pas la priorité dans les négociations en cours. Toutefois, l'histoire du Brexit n'est pas encore écrite. Le Royaume-Uni et les États membres peuvent décider de ces questions plus tard et privilégier les accords bilatéraux « *once we've got Brexit done* ».

Durant la période de négociations, les parties ont tout intérêt à s'appuyer sur la confiance mutuelle qui subsiste à travers les instruments de l'Union européenne, auquel le Royaume-Uni a appartenu pendant presque un demi-siècle. La confiance d'hier sera le climat des négociations de demain, les rails des trains futurs qui connecteront les deux côtés de la Manche.

Notes

1. Les Britanniques ont souhaité étendre le principe de reconnaissance mutuelle au domaine pénal en lançant l'impulsion lors du Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998. Ce processus a été confirmé par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. L'importation du principe s'est poursuivie par un programme de mesures destinées à mettre en œuvre la reconnaissance mutuelle des décisions pénales approuvé par le Conseil justice et affaires intérieures le 30 novembre 2000. Le programme de La Haye adopté les 4 et 5 novembre 2004, qui vise à renforcer la liberté la sécurité et la justice dans l'Union européenne, souligne également l'importance de ce principe. La reconnaissance mutuelle devint alors la pierre angulaire de la coopération judiciaire civile comme pénale au sein de l'Union européenne. (J.-Cl. Int., v° Reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne, par A. Weyembergh, n° 3).

2. *Ibid.*, n° 5.

3. Décis.-cadre n° 2003/577/JAI du Conseil, 22 juill. 2003, relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuves, JOUE L 196, 2 août 2005, p. 45 s. (ci-après « décision-cadre relative à l'exécution des décisions de gel de biens

ou d'éléments de preuve »).

4. Décis.-cadre n° 2005/214/JAI du Conseil, 24 févr. 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, JOUE L 76, 22 mars 2005, p. 16 s. (ci-après « décision-cadre relative à l'exécution des sanctions pécuniaires »).

5. Décis.-cadre n° 2006/783/JAI du Conseil, 6 oct. 2006, relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, JOUE L 328, 24 nov. 2006, p. 59 s. (ci-après « décision-cadre sur l'exécution des décisions de confiscation »). Cette décision a été complétée par une décision-cadre n° 2005/212/JAI du Conseil du 24 févr. 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime, JOUE L 68, p. 49 s.

6. Décis.-cadre n° 2008/909/JAI du Conseil, 27 nov. 2008, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, JOUE L 327, 5 déc. 2008, p. 27 s. (ci-après « décision-cadre relative à l'exécution des jugements prononçant une peine privative de liberté »).

7. Décis.-cadre n° 2008/947/JAI du Conseil, 27 nov. 2008, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution, JOUE L 337, 16 déc. 2008, p. 102 s. (ci-après « décision-cadre relative à l'exécution des jugements prononçant peines de substitution »).

8. Décis.-cadre n° 2008/675/JAI du Conseil, 24 juill. 2008, 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, JOUE L 220, 15 août 2008, p. 32 s. En vertu de cette décision, les États prennent en compte les décisions prononcées dans un autre État membre contre le délinquant pour des faits différents dans la mesure où les condamnations nationales antérieures le sont et où les effets juridiques attachés à ces condamnations sont équivalents de ceux attachés aux condamnations nationales antérieures (art. 3, § 1). Ces décisions seront prises en compte notamment les règles de procédure applicables. Par exemple pour déterminer le type et le niveau de la peine encourue (art. 3, § 2).

9. Le principe de reconnaissance mutuelle existe également en matière de mesures alternatives à la détention provisoire conformément à la décision-cadre n° 2009/829/JAI du Conseil, 23 oct. 2009, concernant l'application, entre les États membres de l'Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire. Pour plus d'informations sur ce sujet, v. Dalloz actualité, [Brexit et mandat d'arrêt européen : *goodbye my lover, goodbye my friend* ?](#), Le droit en débats, 8 avr. 2020, par D. Apelbaum, M. Durand-Poincloux, J. Peissel et F. Drapp.

10. J.-Cl. Int., v° Reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne, par A. Weyembergh, n° 15.

11. Le contrôle de la double incrimination a été supprimé concernant l'exécution des décisions de gel des biens ou d'éléments de preuve à condition que la décision porte sur une infraction punie d'une peine privative de liberté d'une période de trois ans au moins et constitutive d'une des trente-deux infractions listées à l'article 3, § 2, de la décision-cadre

relative à l'exécution des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve. Le contrôle de la double incrimination est supprimé dans les mêmes conditions dans la décision-cadre sur l'exécution des décisions de confiscation (art. 6). Le contrôle de la double incrimination a également été supprimé dans la décision-cadre sur l'exécution des sanctions pécuniaires pour quarante-deux infractions (art. 5).

12. La décision-cadre relative à l'exécution des jugements prononçant une peine privative de liberté prévoit un délai contraignant d'exécution de la décision de 90 jours à compter de la réception du jugement et du certificat, sauf motif de report (art. 12). La décision-cadre relative à l'exécution des jugements prononçant une peine de substitution prévoit un délai de 60 jours à compter de la réception de la décision (et du certificat) pour la reconnaître et prendre en charge ou non la surveillance de la mesure de probation ou de la peine de substitution (art. 12).

13. Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 31 janv. 2020 (ci-après « Accord de retrait du 31 janvier 2020 ») (JOUE L 29/66, 31 janv.).

14. Accord de retrait du 31 janv. 2020, p. 37 à 38, art. 62, pt 1, c.

15. Accord de retrait du 31 janv. 2020, p. 37 à 38, art. 62, pt 1, d.

16. Accord de retrait du 31 janv. 2020, p. 37 à 38, art. 62, pt 1, e.

17. Accord de retrait du 31 janv. 2020, p. 37 à 38, art. 62, pt 1, f.

18. La décision-cadre relative à l'exécution des jugements prononçant une peine privative de liberté s'applique lorsque le mandat d'arrêt européen a été refusé car la personne recherchée « demeure dans l'État membre d'exécution et est ressortissante ou y réside » et que l'État d'exécution du mandat d'arrêt européen s'engage à exécuter la peine conformément à son droit interne (art. 62, pt 1, f, ii, de l'Accord de retrait du 31 janvier 2020 renvoyant à l'art. 4, pt 6, de la décision-cadre 2002/584/JAI relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres). Elle s'appliquera lorsque la remise d'un ressortissant ou résident de l'État d'exécution a été subordonnée à la condition que la peine prononcée par l'État d'émission soit effectuée dans l'État d'exécution (art. 62, pt 1, f, ii, Accord de retrait du 31 janv. 2020 renvoyant à l'art. 5, pt 3, de la décision-cadre 2002/584/JAI relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres). Encore faut-il, dans ces deux derniers cas, que la personne recherchée ait été arrêtée avant la fin de la période de transition aux fins d'exécution du mandat d'arrêt européen (art. 62, pt b, Accord de retrait, 31 janv. 2020).

19. Accord de retrait du 31 janv. 2020, p. 41, art. 64.

20. Article 62, point 1) g de l'Accord de retrait du 31 janvier 2020, pages 37 à 38.

21. L'article 62 de l'Accord de retrait du 31 janvier ne fait nullement référence à la Décision-cadre relative à l'exécution des jugements prononçant peines de substitution.

22. Accord de retrait du 31 janv. 2020, p. 66 à 67, art. 127.

23. L'Accord de retrait du 31 janvier 2020 ne fait même pas référence à la décision-cadre relative à l'exécution des jugements prononçant peines de substitution.

24. Accord de retrait du 31 janv. 2020, p. 91, art. 171.

25. Déclaration politique fixant le cadre de relations futures entre l'Union européenne et les États membres (JO C 34, 31 janv. 2020).

26. Projet d'accord sur le nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni du 18 mars 2020.

27. V. Dalloz actualité, *Brexit et mandat d'arrêt européen : will we believe in yesterday ?*, Le droit en débats, 4 avr. 2020, par D. Apelbaum, M. Durand-Poincloux, J. Peissel et F. Drapp.

28. L'article 15 de l'annexe I « Résolution statutaire » des statuts du Conseil de l'Europe adopté le 3 mai 1951 dispose que « les conclusions du Comité pourront, dans les cas appropriés, revêtir la forme d'une convention ou d'un accord. Dans ce cas, les dispositions suivantes seront appliquées [...] (iv) La convention ou l'accord n'engagera que ceux des membres qui l'auront ratifié ».

29. La Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du 8 novembre 1990 fait obligation aux parties signataires de reconnaître et d'exécuter les décisions de confiscation ou de présenter la demande à ses autorités compétentes aux fins d'obtenir une décision d'exécution et l'exécuter. Une conversion de la décision de confiscation en une décision nationale pourra donc être nécessaire. L'absence de double incrimination constitue un motif de refus tout comme le fait que l'infraction ne peut donner lieu à confiscation en vertu de la législation de la partie requise. Ces règles sont énoncées expressément dans la décision-cadre relative à l'exécution des décisions de confiscation (consid. n° 3).

30. La Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme du 1^{er} mai 2008 élargit la Convention susmentionnée pour tenir compte du fait que le terrorisme n'est plus uniquement financé par le blanchiment d'argent mais peut également l'être par des activités légitimes. Elle est le premier instrument international traitant à la fois de l'action préventive et de la lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (Résumé officiel du Conseil de l'Europe).

31. En vertu de l'art. 23 de la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition du 3 nov. 1964, « l'État requis adapte la peine ou la mesure prononcée à sa législation pénale comme si la condamnation avait été prononcée pour la même infraction commise sur son territoire. La sanction imposée dans l'État requis ne peut aggraver la sanction prononcée dans l'État requérant ».

32. Selon la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, le transfèrement peut être demandé par l'État de condamnation dans lequel la condamnation a été prononcée comme l'État d'exécution dont le condamné est ressortissant. Il est subordonné au consentement de ces deux États et du condamné. Une sanction privative de liberté ne peut être convertie en une sanction pécuniaire. Toute période de privation déjà subie par la personne condamnée doit être prise en considération par l'État d'exécution. La peine ou la mesure appliquée ne doit ni par sa nature ni par sa durée être plus sévère que celle qui a été prononcée par l'État de condamnation (résumé officiel du Conseil de l'Europe).

33. Le Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes

condamnées du 18 décembre 1997 prévoit deux cas dans lesquels l'État de condamnation et l'État dont la personne condamnée est ressortissante peuvent s'accorder sur l'exécution de la peine dans le pays d'origine sans qu'il soit nécessaire d'obtenir le consentement de l'intéressé (i) la personne se réfugie dans son État d'origine pour se soustraire à l'exécution de la peine dans l'État de condamnation (ii) la personne condamnée devrait de toute façon quitter l'État de condamnation après avoir purgé sa peine par exemple en raison d'une mesure de renvoi ou d'expulsion prononcée par la police des étrangers (note d'Astrid Offner sur le Protocole additionnel du 18 décembre 1997 sur le transfèrement des personnes condamnées, 50^e réunion, Strasbourg, 27-29 juin 2005).

34. Le Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées du 22 novembre 2017 permet notamment à l'État de condamnation d'adresser à l'État une requête tendant à ce que celui-ci se charge de l'exécution de la condamnation dans deux circonstances : lorsque le ressortissant s'est enfui ou est retourné d'une autre manière dans l'État de sa nationalité en ayant connaissance de la procédure pénale en instance à son encontre dans l'État et de condamnation ou lorsque le ressortissant s'est enfui ou est retourné d'une autre manière dans l'État de sa nationalité en sachant qu'un jugement a été rendu à son encontre.

35. Aux termes de l'article 56 de la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs du 28 octobre 1990 : « tout État contractant prend les mesures législatives qu'il estime appropriées afin de permettre à ses tribunaux, lors du prononcé d'un jugement, de prendre en considération tout jugement répressif européen contradictoire rendu antérieurement en raison d'une autre infraction en vue que s'attache à celui-ci tout ou partie des effets que sa loi prévoit pour les jugements rendus sur son territoire. Il détermine les conditions dans lesquelles ce jugement est pris en considération ».

36. Consid. n° 5 de la décision-cadre relative à l'exécution des jugements prononçant une peine privative de liberté.

37. L'art. 20, § 3, de la décision-cadre relative à l'exécution des sanctions pécuniaires dispose que « chaque État membre peut, lorsque le certificat visé à l'article 4 donne à penser que des droits fondamentaux ou des principes juridiques fondamentaux définis par l'article 6 du traité ont pu être violés, s'opposer à la reconnaissance et à l'exécution de la décision ».

Dalloz actualité @ Éditions Dalloz