



Lignes directrices pour décider à quelle juridiction confier les poursuites



Version révisée en 2016

Lignes directrices pour décider à quelle juridiction confier les poursuites

PARTIE I : CONTEXTE

L'augmentation de la criminalité transfrontalière a entraîné au fil des ans une multiplication des dossiers dans lesquels plusieurs États membres sont compétents, en vertu de leur législation nationale, pour exercer les poursuites et porter ces affaires devant un tribunal.

Conformément à son mandat, depuis sa création, Eurojust s'efforce d'identifier la juridiction la plus à même d'engager des poursuites dans des dossiers transfrontaliers pour lesquels des poursuites auraient pu être (ou ont été) lancées par deux juridictions ou davantage.

Soucieuse de prévenir les conflits de compétence qui pourraient aboutir à une violation du principe *ne bis in idem*, de soutenir le règlement de tels conflits, mais aussi de garantir la mise en place des meilleures pratiques en matière de procédure pénale au sein de l'Union européenne (UE), Eurojust a publié le document *Comment décider à quelle juridiction confier les poursuites* en 2003.

Ces lignes directrices suggèrent plusieurs critères à prendre en considération dans le cadre de dossiers multijuridictionnels. Depuis leur adoption, ces règles générales aident les autorités nationales compétentes à déterminer la juridiction la mieux placée pour engager des poursuites dans des dossiers transfrontaliers.

Les *Lignes directrices* constituent également un outil précieux pour Eurojust lorsqu'elle conseille les autorités nationales compétentes à cet égard. Par ailleurs, depuis leur publication, les *lignes directrices* ont servi de référence à certains États membres lors de l'élaboration de leurs propres législations ou recommandations.

Compte tenu de l'évolution de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE, de l'expérience opérationnelle acquise par Eurojust depuis plus de dix ans et des besoins exprimés par les praticiens à de nombreuses occasions, Eurojust profite du présent rapport annuel pour publier une nouvelle version de ses *Lignes directrices*.

Dans la mesure où la grande majorité des États membres n'ont pas établi de critères de choix de l'État membre « le mieux placé » pour engager des poursuites en cas de conflits de compétence transfrontaliers et où l'UE ne dispose d'aucun outil juridique « horizontal » à cet effet, les *Lignes directrices* se veulent un outil flexible qui assiste les autorités compétentes et leur rappelle les critères à prendre en considération. Elles constituent un point de départ commun sur la base duquel une décision peut être prise. Les *Lignes directrices* ne sont pas contraignantes et s'entendent sans préjudice des législations nationales, européennes et internationales.

Dans ces *Lignes directrices*, le terme « autorités judiciaires » fait référence aux juges, procureurs et autres autorités compétentes en vertu du droit national.

Cadre légal de l'UE

Les *Lignes directrices* prennent en considération le cadre légal européen pertinent, en particulier :

- La décision-cadre 2009/948/JAI du 30 novembre 2009 sur la prévention et le règlement des conflits de compétence dans le cadre des procédures pénales est à l'heure actuelle le seul instrument européen consacré à cette question. Elle prévoit un mécanisme de consultation directe entre les autorités compétentes pour trouver une solution efficace et éviter les conséquences négatives découlant de l'existence de procédures parallèles. Il est fait référence à certains éléments pertinents dont les autorités compétentes doivent tenir compte (y compris ceux présentés dans le document Eurojust de 2003) dans le préambule (considérant 9).
- D'autres instruments juridiques en matière pénale, en particulier des textes concernant des types spécifiques d'activités criminelles, notamment la décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 sur la lutte contre le terrorisme (article 9) et la décision-cadre 2008/841/JAI du 24 octobre 2008 sur la lutte contre la criminalité organisée (article 7), incluent des dispositions relatives aux critères à observer dans le but de centraliser les procédures dans un seul État membre lorsque plusieurs États membres peuvent valablement engager des poursuites sur la base des mêmes faits.
- Les dispositions relatives à l'assistance fournie par Eurojust afin de faciliter la coopération et la coordination entre les autorités nationales incluent ce qui suit :
 - Article 85(1)(c) du Traité sur le fonctionnement de l'UE ;
 - Articles 6, 7 (recommandations et avis non contraignants d'Eurojust) et 13(7) (obligation pour les États membres d'informer Eurojust lorsque des conflits de compétence apparaissent ou risquent d'apparaître dans des dossiers) de la décision 2002/187/JAI du Conseil établissant Eurojust, telle qu'amendée par la décision 2009/426/JAI du Conseil ;
 - Article 12 et considérants 4, 9, 10 et 14 de la décision-cadre 2009/948/JAI ; et
 - Article 7 de la décision-cadre 2008/841/JAI.

PARTIE II : LIGNES DIRECTRICES PRATIQUES

Principes fondamentaux

- ▶ « *Ne bis in idem* » est un principe élémentaire de droit pénal réglementé aux niveaux national, européen et international, en vertu duquel un défendeur ne peut être poursuivi plus d'une fois pour la même infraction, que ces poursuites aient abouti à la condamnation ou à l'acquiescement de celui-ci. Au sein de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE, les principales sources juridiques de ce principe sont les articles 54 à 58 de la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) et l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à interpréter à la lumière de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'UE. (Pour une synthèse de la jurisprudence de la Cour de justice concernant le principe *ne bis in idem*, voir le document Eurojust, *The principle of ne bis in idem in criminal matters in the case-law of the Court of Justice of the European Union*.)

Les présentes *Lignes directrices* adhèrent et souscrivent pleinement au principe *ne bis in idem*.

- ▶ Conformément à la décision-cadre 2009/948/JAI (considérant 12), ces *Lignes directrices* défendent le principe qu'au sein d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice dans l'UE, le principe de légalité des poursuites qui régit le droit procédural de plusieurs États membres doit être réputé respecté dès lors qu'un État membre, quel qu'il soit, veille à ce qu'une infraction pénale donnée fasse l'objet de poursuites pénales.
- ▶ Chaque affaire est unique et, en conséquence, toute décision prise quant à la juridiction la mieux placée pour exercer des poursuites doit être fondée sur les faits et le fond de chacune de ces affaires. Tous les éléments jugés pertinents doivent être pris en considération dans l'intérêt de la justice.
- ▶ Au moment de prendre une décision, les autorités judiciaires doivent s'efforcer de trouver un équilibre délicat et équitable entre les arguments pour et contre l'engagement de poursuites dans chaque juridiction.
- ▶ Les autorités judiciaires doivent identifier chaque juridiction dans laquelle des poursuites sont non seulement envisageables, mais aussi dans laquelle il existe de réelles possibilités d'obtenir une condamnation.
- ▶ Dans le cadre de leurs discussions sur la résolution de ces dossiers, les autorités judiciaires doivent explorer toutes les possibilités offertes par les conventions internationales et les instruments de l'UE afin, par exemple, d'obtenir des preuves au-delà des frontières, de transférer des procédures ou de remettre des personnes sous le coup d'un mandat d'arrêt.
- ▶ La décision doit toujours être juste, objective et indépendante, et prendre en considération la Convention

européenne des droits de l'homme et la Charte européenne des droits fondamentaux, pour veiller au respect des garanties de procédure de chaque défendeur ou défendeur potentiel.

Marche à suivre

- ▶ Dès que des procédures parallèles sont détectées, les autorités compétentes des États membres concernés doivent entrer en contact les uns avec les autres.

Dans le cadre de son mandat, le Réseau judiciaire européen (RJE) peut assister les autorités compétentes, par exemple en facilitant la communication et en identifiant et obtenant les coordonnées des autorités compétentes à contacter.

- ▶ Ensuite, les autorités compétentes concernées doivent commencer à coopérer et à coordonner leurs actions pour éviter de gaspiller les ressources, d'effectuer des tâches redondantes ou d'enfreindre le principe *ne bis in idem*. Dans la plupart des cas, le dialogue, la confiance mutuelle et la coordination entre les autorités compétentes permettent de trouver une solution.
- ▶ Lorsque des procédures parallèles sont coordonnées, les autorités compétentes doivent envisager de traiter toutes les poursuites dans une seule juridiction, à condition que cela soit possible, en tenant compte de l'incidence que pourrait avoir la poursuite de défendeurs dans une juridiction sur toute poursuite dans une deuxième ou troisième juridiction. Aucun effort ne doit être ménagé afin d'éviter qu'une poursuite n'en compromette une autre.
- ▶ La décision quant à l'endroit où exercer les poursuites doit être prise aussi tôt que possible dans le processus d'enquête ou de poursuite, et en consultation étroite avec toutes les autorités pertinentes dans chaque juridiction.
- ▶ Eurojust occupe une position privilégiée pour soutenir les efforts déployés par les autorités concernées pour coopérer et trouver des solutions, à tout moment dans toutes les étapes précédentes, voire pour identifier les affaires en cours dans les États membres dans lesquelles de tels conflits pourraient survenir (voir ci-après).

Principaux critères

Divers critères doivent être pris en considération au moment du choix de la meilleure juridiction pour l'exercice des poursuites. Tous peuvent influencer la décision finale. La priorité et la pondération à accorder à chaque critère varient d'un dossier à l'autre.

Voici certains des critères à prendre en compte :

Territorialité

Avant toutes choses, il doit être présumé que les poursuites doivent avoir lieu, si cela est possible, dans la juridiction où

a été commise la majorité – ou la partie la plus importante – des infractions ou bien où a été subie la majorité – ou la partie la plus importante – des pertes. De ce fait, les dimensions quantitative (« la majorité ») et qualitative (« la partie la plus importante ») doivent être dûment considérées.

Lieu où se trouve(nt) le ou les suspects/accusés

À ce propos, plusieurs éléments peuvent être pris en compte, notamment :

- ▶ l'endroit où le suspect/l'accusé a été trouvé ;
- ▶ la nationalité ou le lieu de résidence habituel du suspect/de l'accusé ;
- ▶ d'éventuels liens personnels étroits avec un autre État membre ou d'autres intérêts importants du suspect/de l'accusé ;
- ▶ la possibilité d'obtenir la remise ou l'extradition du suspect/de l'accusé vers une autre juridiction ; et
- ▶ la possibilité de transférer les procédures vers la juridiction dans laquelle le suspect/l'accusé se trouve.

Dans les situations où plusieurs codéfendeurs peuvent être identifiés, il convient de prendre en compte non seulement leur nombre, mais aussi les rôles de chacun dans l'accomplissement du délit et l'endroit où chacun se trouve. De nouveau, les dimensions quantitative et qualitative sont importantes.

L'évaluation de ces éléments doit également prendre en considération tous les instruments juridiques de l'UE applicables, notamment ceux relatifs au principe de reconnaissance mutuelle. Leur application peut affecter l'évaluation de ce critère et, partant, la décision finale quant à l'endroit où exercer les poursuites. Par exemple, l'application de la décision-cadre sur la reconnaissance mutuelle des jugements prononçant des peines privatives de liberté (2008/909/JAI) en combinaison avec la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen (2002/584/JAI) pourrait donner une importance secondaire au critère d'emplacement du suspect/de l'accusé, dans la mesure où, par la suite, la personne condamnée peut être transférée vers un autre État membre pour purger sa peine.

Disponibilité et recevabilité des preuves

Les autorités judiciaires peuvent uniquement engager des poursuites sur la base de preuves fiables, crédibles et recevables. L'emplacement et la disponibilité des preuves sous la forme requise, ainsi que leur recevabilité et acceptation par le tribunal doivent également être pris en compte. La quantité et la qualité des preuves dans les États membres concernés sont également déterminantes, même si le cadre légal introduit par la directive concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (2014/41/UE) devrait faciliter la collecte de preuves au-delà des frontières.

Obtention de preuves auprès de témoins, experts et victimes

Les autorités judiciaires doivent envisager la possibilité d'obtenir des preuves de la part de témoins, d'experts et

de victimes, en ce compris, le cas échéant, la disponibilité pour ceux-ci de se rendre dans une autre juridiction pour apporter ces preuves. La possibilité de recevoir ces preuves par écrit ou par tout autre moyen, notamment à distance par téléphone ou vidéoconférence, doit également être envisagée.

Protection des témoins

Les autorités judiciaires doivent toujours veiller à ce que les témoins ou les personnes qui apportent leur concours aux poursuites ne soient pas mis en danger. Lors du choix de la juridiction où mener les poursuites, elles devront prendre en compte, entre autres, le fait qu'une juridiction propose un programme de protection de témoin, alors qu'une autre juridiction n'offre pas cette possibilité.

Intérêts des victimes

Conformément à la directive 2012/29/UE sur les droits des victimes, les autorités judiciaires doivent veiller aux intérêts des victimes, en ce compris leur protection, et vérifier qu'il ne leur serait pas porté préjudice si les poursuites devaient être lancées dans une juridiction plutôt qu'une autre. Cette réflexion doit envisager la possibilité que les victimes demandent des indemnisations.

Stade de la procédure

Il doit être tenu compte du degré d'avancement de la procédure pénale dans les États membres concernés. Lorsqu'une enquête atteint déjà un stade avancé dans une juridiction, le transfert de l'affaire vers une autre juridiction pourrait ne pas être approprié.

Longueur de la procédure

Le temps ne doit pas être un facteur déterminant dans le choix de la juridiction où exercer les poursuites. Toutefois, lorsque les autres facteurs s'équilibrent, les autorités judiciaires doivent tenir compte du temps nécessaire pour mener à bien la procédure dans une juridiction donnée (*justice différée est justice refusée*).

Obligations légales

Le cadre juridique existant, en ce compris les obligations et les exigences imposées à chaque juridiction, doit être envisagé, de même que tous les effets possibles d'une décision d'exercer les poursuites dans une juridiction plutôt qu'une autre et le résultat potentiel dans chaque juridiction. Néanmoins, les autorités judiciaires ne doivent pas décider d'exercer les poursuites dans une juridiction donnée dans le seul but d'éviter de se soumettre aux obligations légales en vigueur dans une autre juridiction.

Pouvoirs de sanction

S'il va de soi qu'il faut veiller à ce que les peines potentielles disponibles correspondent à la gravité de l'infraction pénale commise, les autorités judiciaires ne doivent pas chercher à instruire les dossiers dans une juridiction pour la simple raison que les peines potentielles y sont plus sévères que dans une autre juridiction. De même, les pouvoirs de sanction dont disposent les tribunaux dans les différentes juridictions ne doivent pas être un facteur primordial dans le choix de la juridiction à laquelle l'exercice des poursuites sera confié.

Produit des infractions

Les autorités judiciaires doivent toujours tenir compte des outils juridiques européens et internationaux applicables, notamment les outils de reconnaissance mutuelle de l'UE relatifs au gel et à la confiscation des avoirs, lorsqu'elles évaluent les pouvoirs dont elles disposent pour conserver, recouvrer, saisir et confisquer le produit des infractions.

Toutefois, elles ne doivent pas décider de poursuivre dans une juridiction plutôt qu'une autre uniquement parce qu'il y serait plus facile de recouvrer le produit des infractions.

Coûts et ressources

Bien que les autorités judiciaires doivent être conscientes des coûts et des ressources engagés, le coût des poursuites ou l'impact de celles-ci sur les ressources du Parquet ne doit pas influencer sur le choix d'une juridiction plutôt qu'une autre, à moins que tous les autres critères ne s'équilibrent.

Priorités des États membres

Les autorités judiciaires ne doivent pas refuser d'instruire un dossier dans leur juridiction parce que celui-ci n'est pas considéré comme prioritaire dans leur État membre.

SOUTIEN D'EUROJUST

- ▶ L'assistance d'Eurojust peut être sollicitée à tout moment par n'importe quelles autorités judiciaires concernées.
- ▶ Dans le cadre de son mandat, et de préférence à un stade précoce, Eurojust peut aider à promouvoir les contacts et consultations préliminaires entre les autorités compétentes, à coordonner leurs actions, à encourager et accélérer l'échange d'informations pour obtenir une vue d'ensemble sur les dossiers, à garantir la bonne application des instruments de coopération judiciaire, à clarifier les liens entre les différents éléments des réseaux criminels et à faciliter les décisions ultérieures quant à la juridiction devant exercer les poursuites. En ce qui concerne les affaires dans lesquelles Eurojust n'a pas encore été impliquée et pour lesquelles les autorités compétentes n'ont pas réussi à dégager un consensus sur toute solution efficace dans le cadre des consultations directes prévues par la décision-cadre 2009/948/JAI, la question doit être signalée à Eurojust par toute autorité compétente concernée.
- ▶ Eurojust est en mesure d'identifier rapidement les procédures parallèles et d'offrir un soutien proactif aux autorités nationales grâce aux informations reçues des États membres conformément à la décision Eurojust du Conseil, lesquelles se rapportent à des dossiers dans lesquels des conflits de compétence sont survenus ou pourraient survenir.
- ▶ Lors des réunions de coordination organisées par Eurojust, les autorités compétentes des États membres concernés sont en mesure de se rencontrer et d'aborder les enjeux, avec le soutien des membres nationaux. En outre, les équipes communes d'enquête (ECE) peuvent s'avérer un outil précieux pour prévenir et résoudre les conflits de compétence, dans la mesure où elles fournissent une structure au sein de laquelle les autorités compétentes peuvent décider de la juridiction qui doit exercer les poursuites et des infractions poursuivies.
- ▶ De plus, en agissant par l'intermédiaire de ses membres nationaux (de façon individuelle ou conjointe) ou en Collège, Eurojust peut formuler des recommandations et des avis non contraignants afin d'inviter les autorités compétentes à accepter que l'une d'entre elles se trouve dans une meilleure position pour mener une enquête ou poursuivre des faits précis.



Eurojust, Johan de Wittlaan 9, 2517 JR The Hague, Netherlands
Phone: +31 70 412 5000 - E-mail: info@eurojust.europa.eu - Website: www.eurojust.europa.eu

Print: *Catalogue no.* QP-04-17-737-FR-C • *ISBN* 978-92-9490-185-9 • *doi* 10.2812/532307
PDF: *Catalogue no.* QP-04-17-737-FR-N • *ISBN* 978-92-9490-156-9 • *doi* 10.2812/877504