



Représentant les avocats d'Europe
Representing Europe's lawyers

REPONSE DU CCBE AU LIVRE VERT SUR LES CONFLITS DE COMPETENCES ET LE PRINCIPE DE *NE BIS IN IDEM*

AVRIL 2006

Conseil des barreaux européens – Council of Bars and Law Societies of Europe

association internationale sans but lucratif - RPM Bruxelles 0.467.250.186

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5 – B 1040 Brussels – Belgium – Tel.+32 (0)2 234 65 10 – Fax.+32 (0)2 234 65 11/12 – E-mail ccbe@ccbe.org – www.ccbe.org

REPONSE DU CCBE AU LIVRE VERT SUR LES CONFLITS DE COMPETENCES ET LE PRINCIPE DE *NE BIS IN IDEM*

I. Présentation

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente plus de 700.000 avocats à travers ses barreaux et law societies membres. Le CCBE se réjouit de pouvoir répondre au Livre vert de la Commission européenne.

II. Contexte

1. La règle contre les doubles poursuites (*ne bis in idem*) est considérée comme un principe fondamental de la justice pénale.

La doctrine juridique et la jurisprudence justifient le caractère probant du principe de *ne bis in idem*, qui constitue une valeur de base dans le cadre des procédures pénales. Le bon fonctionnement de la justice pénale et la nécessité de mettre fin au désordre social sous-tendant la perpétration d'une infraction pénale dans un délai raisonnable nécessitent que la poursuite au pénal d'un particulier, une fois clôturée, ne recommence pas pour la même infraction.

Le principe de *ne bis in idem* est également considéré comme un principe protégeant l'individu d'un abus du pouvoir étatique. L'incertitude quant à la possibilité de nouvelles poursuites pour la même infraction exposerait les personnes accusées (acquittées ou condamnées) à un risque permanent inégal et inacceptable.

2. Pendant tout un temps, le principe de *ne bis in idem* a été considéré comme une règle interne régissant les procédures pénales au sein d'un même Etat.

Toutefois, au cours de ces dernières années, la collaboration policière et judiciaire en matière pénale se développant rapidement dans l'Union européenne et la sensibilité accrue vis-à-vis de l'équité devant la justice pénale – ainsi que des considérations pragmatiques – ont dégagé une tendance claire à la reconnaissance de la protection contre les doubles poursuites dans le cadre de toutes les décisions judiciaires pénales prises au sein de l'espace judiciaire européen commun.

En effet, l'importance du principe de *ne bis in idem* comme garantie fondamentale de la justice individuelle pour les citoyens de l'Union européenne ne peut pas être surestimée. Comme l'indiquent les conclusions de l'Avocat général de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire *Gözütok et Brügge* (arrêt du 11 février 2003) :

« *Il serait nécessairement injuste et contraire aux principes sur lesquels repose la construction d'une Europe unie que (...) une personne puisse être sanctionnée dans différents États membres pour la commission des mêmes faits. L'idée même de justice s'oppose à ce que l'on nie toute efficacité aux décisions pénales étrangères, ce qui compromettrait à la fois la lutte contre la criminalité et les droits de la personne condamnée.* » (Points 58-59)

Dans les affaires susmentionnées, la Cour de justice des Communautés européennes a opté pour une interprétation autonome et large de l'expression « *extinction de la procédure pénale* » au sein de l'espace européen (Schengen), y compris l'extinction de la procédure pénale sans arrêt de la cour.

Plus récemment, dans l'affaire *Esbroeck* (arrêt du 9 mars 2006), la Cour de justice des Communautés européennes a renforcé la protection contre les doubles poursuites, établissant que l'exportation et l'importation des mêmes stupéfiants entre Etats membres devraient être considérées comme le « même acte » au sens de l'article 54 de la Convention de Schengen.

III. Approche du Livre vert

Alors que jusqu'à présent les initiatives visant à établir le principe de *ne bis in idem* comme un principe transfrontalier liant les Etats membres de l'Union européenne avaient principalement pour objectif de promouvoir le droit de ne pas être poursuivi et condamné deux fois pour le même acte comme un droit fondamental individuel, le Livre vert de la Commission européenne sur les conflits de compétences et le principe de *ne bis in idem* dans le cadre des procédures pénales adopte une autre approche à cet égard.

Comme son titre l'indique, on donne la priorité à l'évitement et à la résolution de conflits positifs de compétences entre Etats membres. Le Livre vert met en avant l'idée d'un seul for européen « le mieux placé » au cas par cas pour chaque acte criminel. On avance dans le Livre vert qu'un mécanisme pour attribuer les affaires pénales au for le mieux placé au début de la procédure pénale nationale concurrente serait préférable à la situation prévalant actuellement où le choix du for est laissé à la chance et la priorité donnée au « plus rapide » d'entre eux.

IV. Discussion

1. L'approche du Livre vert comporte certains mérites par rapport à la situation actuelle, qui n'est satisfaisante ni pour les particuliers, ni pour les Etats. D'autre part, le Livre vert n'aborde pas les questions substantielles qui sont d'une importance fondamentale pour la protection des droits individuels.

De manière générale, le Livre vert transforme le droit de ne pas être poursuivi et condamné deux fois pour le même acte, ce qui est principalement un droit de l'accusé, en une affaire intergouvernementale où l'individu n'est pas représenté tant que le choix du for le mieux placé n'est pas fait par les Etats qui ont des compétences parallèles.

Le rôle des particuliers concernés à ce stade pré-judiciaire du mécanisme suggéré est très limité alors que leur droit de remettre en question le for choisi après l'inculpation et uniquement à titre exceptionnel (respect de la procédure et/ou abus de pouvoir) n'offre aucune mesure de protection raisonnable.

2. Il existe au moins cinq domaines dans lesquels le mécanisme proposé de choix du for le mieux placé est fondamentalement défectueux :

- a. La décision du for le mieux placé est laissée entièrement aux Etats membres concernés qui ont le devoir d'entamer des discussions

Un organe indépendant au sein de l'Union européenne constituerait une alternative souhaitée.

- b. Les discussions doivent se tenir entre les autorités compétentes des Etats concernés, à savoir principalement entre les autorités en charge des poursuites qui, en règle générale, sont influencées par le pouvoir exécutif.

Dans les cas où des intérêts nationaux vitaux sont en jeu (par exemple, criminalité financière, terrorisme, etc.), des Etats plus puissants pourraient être tentés de faire pression sur des Etats moins puissants au sein de l'Union européenne pour accepter leurs compétences.

La course au plus offrant sur la base d'autres considérations (exemple : évitement de limites dans le temps pour la poursuite ou d'autres interdictions de poursuite pour les barreaux, durée estimée de la peine, etc.) pourrait rendre la sélection du for inéquitable ou abusive et affecterait l'autorité morale du for choisi.

- c. Le Livre vert comprend une liste non exhaustive de critères selon lesquels le for le mieux placé devra être choisi. Ceux-ci ne sont pas hiérarchisés.

Bien qu'il soit raisonnable de conserver la flexibilité du mécanisme et de ne pas hiérarchiser dans l'absolu un ou plusieurs critères visés, il conviendrait de donner la priorité à la territorialité et à la résidence de l'accusé. L'absence de hiérarchie met en péril la transparence et l'intégrité de la sélection du for.

- d. Il n'existe aucun procédé pour les personnes concernées permettant de remettre en question le for choisi devant les juridictions nationales dans les cas où le for désigné n'est pas celui de la résidence permanente de la personne. Son droit afférent peut être exercé uniquement devant le for choisi. Cette restriction, accompagnée des bases très limitées sur lesquelles on peut remettre en question un for sélectionné, laisse la personne presque sans aucune protection.

- e. Le principe de *ne bis in idem* est proclamé dans le titre du Livre vert comme un domaine de la législation proposée. Néanmoins, le Livre vert ne contient aucune proposition au sujet de ce principe. Il y a seulement une vague référence selon laquelle l'établissement du mécanisme proposé pour choisir le for le mieux placé pourrait permettre de relancer la discussion sur le principe de *ne bis in idem*.

Cette approche est étrange. Il apparaît clairement qu'aucune initiative sur les conflits de compétences ne peut recueillir une large majorité si elle n'aborde pas dans le détail les questions à résoudre dans le cadre de la protection contre les doubles poursuites.

V. Conclusion

Le Livre vert ne fournit pas de base acceptable pour discuter des conflits positifs de compétences et du principe de *ne bis in idem* au sein de l'Union européenne. L'importance et la complexité des questions en jeu nécessitent une période de consultation sensiblement plus longue.