



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 2 avril 2012
[PC-OC/Docs GM 2012/ PC-OC Mod (2012) 01 Rev F]
<http://www.coe.int/tcj/>

PC-OC Mod (2012) 01Rev

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITÉ D'EXPERTS
SUR LE FONCTIONNEMENT DES CONVENTIONS EUROPÉENNES
SUR LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE PÉNAL
PC-OC

Document de travail

Schéma de projet de lignes directrices sur des mesures pratiques visant à améliorer la coopération dans le domaine de la transmission des procédures

Elaboré par le Secrétariat et mis à jour à la suite des discussions tenues lors de la 13^e réunion du PC-OC-Mod (22-23 mars 2012)

Projet de lignes directrices sur des mesures pratiques visant à améliorer la coopération dans le domaine de la transmission des procédures, notamment en application de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, de l'article 21 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne d'extradition¹.

Historique

Lors de sa 60^{ème} réunion plénière, le PC-OC a décidé d'envoyer un questionnaire relatif à la transmission des procédures et à la compétence judiciaire afin de collecter des informations sur l'application des instruments pertinents du Conseil de l'Europe et d'apprécier s'il pourrait s'avérer nécessaire de prévoir des initiatives en vue d'améliorer leur efficacité ou de développer un nouvel instrument dans ce domaine.

Le questionnaire fait référence aux instruments et/ou dispositions spécifiques suivantes :

- Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (STE n° 73) ;
- Dénonciation formulée en application de l'article 21 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) ;
- Transmission des procédures en tant qu'alternative à l'extradition : application du principe « *aut dedere, aut judicare* » tel qu'énoncé à l'article 6, paragraphe 2 de la Convention européenne d'extradition (STE n° 24).

Le document référencé PC-OC(2011) 14 regroupe le questionnaire, la note d'introduction et le résumé des réponses. Une synthèse des réponses est contenu dans le Document PC-OC (2011) 16 rev.

Lors de sa 61^{ème} réunion, le PC-OC examine les réponses au questionnaire ainsi que les suites à donner et décide :

- d'approuver la proposition formulée par le PC-OC-Mod d'élaborer des lignes directrices pratiques, contenues le cas échéant, dans un instrument juridique, concernant la transmission des procédures en application, entre autres, de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, de l'article 21 de la Convention européenne sur l'entraide judiciaire en matière pénale et de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne d'extradition. Les lignes directrices traiteront, entre autres, les questions suivantes :
 - consultation bilatérale entre l'Etat requérant et l'Etat requis avant, durant et après (retour d'informations) la soumission et des requêtes de coopération ;
 - la proportionnalité de l'affaire à l'égard de la procédure entamée et le caractère approprié de la soumission de la requête ;
 - les moyens d'accélérer et de faciliter les procédures, afin d'éviter l'impunité, tout en réduisant les coûts et les efforts investis (par exemple, en suggérant des échéances pour donner suite à une requête ; en élaborant un formulaire type pour la soumission des requêtes comprenant une note d'accompagnement et/ou un résumé, en reconsidérant les besoins de traduction et la charge financière) ;
 - les moyens de traiter des différences dans la législation nationale concernant la compétence extraterritoriale, l'admissibilité des preuves et les poursuites en vertu du principe de légalité ou d'opportunité
- de charger son groupe de travail, le PC-OC Mod d'élaborer des projets de lignes directrices pour examen à sa prochaine réunion plénière ;
- d'informer le CDPC sur les développements à ce sujet.

¹ Y compris des accords multilatéraux et bilatéraux et des traités tels que la décision-cadre 2009/948/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la prévention et au règlement des conflits en matière d'exercice de la compétence dans le cadre des procédures pénales.

Lors de sa 13^e réunion, le PC-OC Mod a examiné le schéma de projet de lignes directrices établi par le Secrétariat et a décidé de demander au Secrétariat de modifier le projet de schéma sur la base des discussions tenues et de le présenter pour examen et autres conseils à la plénière du PC-OC. Faute de temps, le PC-OC Mod n'a pu terminer l'examen des lignes directrices 4 et 5 du chapitre B.

Le PC-OC Mod a également abordé la question du statut des lignes directrices. Il a envisagé la possibilité de les annexer à une recommandation ou à une déclaration du Comité des Ministres aux Etats membres, mais a finalement décidé d'attendre que le contenu et la nature des lignes directrices soient définis.

Introduction générale (objet des lignes directrices)

En réponse au questionnaire sur la compétence judiciaire et la transmission des procédures envoyé en 2011 aux membres du PC-OC, de nombreuses délégations ont signalé des difficultés pratiques à appliquer la transmission des procédures prévue par la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, par l'article 21 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et par l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne d'extradition.

Toute décision de transmettre une procédure est l'occasion de déterminer quel Etat est le mieux placé pour engager des poursuites, dans l'intérêt de la justice et afin d'éviter l'impunité. Néanmoins, chacun des instruments juridiques susmentionnés se distingue par des règles de procédure et des conditions à respecter différentes. En outre, chaque affaire étant unique, toute décision de transmission devrait être prise au cas par cas, en fonction des faits et mérites en cause.

En prenant ces décisions, les autorités nationales veilleront à l'intérêt et à la bonne administration de la justice, ce qui englobe des considérations juridiques (le respect de la loi, l'instrument juridique international applicable et les principes fondamentaux du droit, tels que le principe *ne bis in idem*), mais aussi des considérations pratiques (comme la nécessité d'éviter les dépenses inutiles).

Des orientations sur les considérations juridiques figurent dans les rapports explicatifs des instruments juridiques pertinents, ainsi que dans les nombreuses recommandations connexes du Comité des Ministres, notamment la Recommandation R(79) 12 concernant l'application de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (STE n° 73). L'ensemble des normes applicables et des rapports sont consultables sur le site web du PC-OC (www.coe.int/tcj).

En revanche, il n'existe pas encore d'orientations sur les considérations pratiques, qui établiraient pour les autorités de bonnes pratiques destinées à accélérer et faciliter les procédures, et à éviter les efforts et dépenses inutiles. Les présentes lignes directrices visent donc à faciliter les modalités pratiques de l'application des instruments juridiques et de leurs dispositions spécifiques mentionnées ci-dessus, en proposant une « liste de contrôle » de la procédure étape par étape, pour l'Etat requérant et l'Etat requis.

Ces lignes directrices s'adressent à l'ensemble des professionnels chargés de l'application des conventions concernées, donc également – mais pas exclusivement – aux autorités centrales des Etats parties.

L'un des éléments clés de la coopération est l'existence d'une liste fiable de points de contact entre les Parties. A cet égard, il importe de souligner l'importance, pour les Parties, de mettre à jour régulièrement la liste des personnes impliquées dans l'application pratique de la Convention européenne d'extradition et de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, ainsi que la liste du réseau des points de contact uniques.

Lignes directrices²

A. Lignes directrices pour l'Etat requérant

Lorsqu'un Etat envisage de faire une demande concernant la transmission d'une procédure ou une dénonciation, par exemple, il devrait respecter les étapes suivantes.

1. a L'Etat requérant devrait considérer la proportionnalité de l'affaire à l'égard de la procédure entamée, ainsi que son caractère approprié [et la possibilité d'atteindre l'objectif de l'action pénale dans l'autre Etat qui est également compétent pour instruire l'affaire], en prenant en compte la nécessité de combattre l'impunité, d'assurer l'efficacité de l'action en justice et de respecter les exigences spécifiques de la convention.

[Par exemple, les éléments suivants devraient être pris en compte :

- s'il n'est pas possible de demander l'extradition ou d'émettre un mandat d'arrêt européen (dans l'UE) ;
- les résultats d'une recherche internationale de la personne sans mandat d'arrêt, en vertu de l'article 98 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (pour les Etats parties à l'Accord) ;
- s'il n'est pas possible ou efficace de résoudre l'affaire en utilisant les demandes d'entraide judiciaire (transfert temporaire d'une personne sur le territoire de l'Etat requérant, utilisation de la vidéoconférence, ...) ;
- si les infractions ont été commises en majorité dans la juridiction de l'autre Etat ;
- s'il est possible, dans des affaires où les infractions ont été commises dans plusieurs Etats, de traiter toutes les poursuites dans un seul Etat ;
- la volonté et la capacité des témoins de se rendre et de témoigner dans l'autre Etat ;
- les intérêts des victimes, notamment la question de savoir si l'exercice des poursuites dans l'autre Etat porterait préjudice à leurs intérêts (à cet égard, il faudrait tenir compte de la possibilité, pour les victimes, de demander une indemnisation).]

[b. La transmission d'une procédure à un autre Etat peut être considérée comme particulièrement appropriée si cet Etat est en mesure de remplir plus efficacement l'objectif de la procédure répressive. Dans ce contexte, il faudrait prendre en compte les cas mentionnés à l'article 8 de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives³ :

- a si le prévenu a sa résidence habituelle dans l'Etat requis ;
- b si le prévenu est un ressortissant de l'Etat requis ou si cet Etat est son Etat d'origine ;
- c si le prévenu subit ou doit subir dans l'Etat requis une sanction privative de liberté ;
- d si le prévenu fait l'objet dans l'Etat requis d'une poursuite pour la même infraction ou pour d'autres infractions ;
- e si l'Etat requérant estime que la transmission est justifiée par l'intérêt de la découverte de la vérité et notamment que les éléments de preuve les plus importants se trouvent dans l'Etat requis ;
- f si l'Etat requérant estime que l'exécution dans l'Etat requis d'une éventuelle condamnation est susceptible d'améliorer les possibilités de reclassement social du condamné ;
- g si l'Etat requérant estime que la présence du prévenu ne peut pas être assurée à l'audience dans l'Etat requérant alors que sa présence peut être assurée à l'audience dans l'Etat requis ;

² Les lignes directrices sont formulées en des termes très généraux. Est-il nécessaire d'ajouter des détails techniques ou des conditions à respecter pour chaque type de demande (transmission d'une procédure, dénonciation au titre de l'entraide judiciaire ou communication prévue par l'article 6, paragraphe 2, de la convention d'extradition) ?

³ Le PC-OC Mod a estimé que cette question avait besoin d'être examinée de manière plus approfondie, notamment en ce qui concerne l'adaptation des critères aux différentes conventions et les autres conditions à respecter.

h si l'Etat requérant estime qu'il n'est pas en mesure d'exécuter lui-même une éventuelle condamnation, même en ayant recours à l'extradition, et que l'Etat requis est en mesure de le faire.]

2. Avant de soumettre sa demande, l'Etat requérant devrait procéder, si nécessaire, à une consultation informelle préliminaire de l'Etat requis (par exemple, par téléphone, courrier électronique ou vidéoconférence) pour discuter :

- du caractère approprié de la demande envisagée et des chances qu'elle aboutisse ;
- des moyens de traiter les différences entre les législations nationales (compétence extraterritoriale, recevabilité des preuves, légalité ou opportunité des poursuites, etc.)⁴ ;
- du calendrier et des modalités pratiques de la coopération (personnes à contacter, éléments particuliers à inclure dans la demande, besoins de traduction et coûts, etc.).

3. Lorsque l'Etat requérant soumet sa demande, il devrait tenir compte, le cas échéant, de l'issue de la consultation informelle et utiliser, par exemple, le modèle joint aux présentes lignes directrices.

4. Si l'Etat requis ou l'Etat requérant le jugent nécessaire, ils peuvent s'entretenir sur l'évolution du processus ou sur les difficultés soulevées par la demande (par exemple, pour s'assurer que la demande est bien comprise et complète et que les preuves sont recevables, et pour se mettre d'accord sur un calendrier ou une date pour rendre une décision).

B. Lignes directrices pour l'Etat requis

Afin de faciliter la coopération, l'Etat requis devrait respecter les étapes suivantes.

1. Si l'Etat requérant a sollicité une consultation préliminaire informelle (voir le chapitre A, ligne directrice 2), l'Etat requis devrait fournir des indications claires sur les questions juridiques et pratiques importantes, afin de donner suite à la demande de manière rapide et concluante.

2. Une fois la demande reçue, l'Etat requis devrait en accuser réception sans tarder, en précisant les fichiers reçus et en indiquant les coordonnées de la personne chargée de la demande/de la personne qui gère l'affaire.

3. Si une demande reçue est confuse ou incomplète, l'Etat requis devrait s'entretenir avec l'Etat requérant sans tarder. Il convient de faciliter les communications informelles avec l'Etat requérant, en encourageant les contacts directs entre les procureurs chargés de l'affaire, par exemple.

4. L'Etat requis devrait prendre toutes les mesures possibles pour garantir qu'une décision sur [l'acceptation de] la transmission de la procédure aux autorités judiciaires est prise dans un délai raisonnable ou conformément au calendrier fixé. En cas de retards imprévus, l'Etat requis devrait en informer l'Etat requérant.

5. Une fois qu'a été prise la décision :

- d'accepter la demande de transmission de la procédure, l'Etat requis devrait tenir l'Etat requérant informé des suites données à l'affaire par les autorités judiciaires ;
- de rejeter la demande, l'Etat requis devrait informer l'Etat requérant des motifs du rejet.

⁴ Il est possible de considérer que les lignes directrices devraient contenir des considérations plus générales sur la manière de traiter les différences entre les législations (concernant, par exemple, la compétence extraterritoriale, la recevabilité des preuves, ou la légalité ou l'opportunité des poursuites), au lieu de proposer une discussion au cas par cas sur ces questions.