

Website: <http://www.coe.int/tcj/>



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 7 septembre 2004
[PC-TJ/Docs 2004 / PC-TJ (2004) 03 F
Rapport TURONE It 9 09 04]

PC-TJ (2004) 03

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS
(CDPC)

Comité d'experts
sur la justice pénale transnationale
(PC-TJ)

1ère réunion
Strasbourg, 20 - 22 septembre 2004

RAPPORT
PROPOSITION DE SOCLE
POUR L'EXAMEN DU SUIVI
DU CHAPITRE « RÉNOVATION » DU RAPPORT « NOUVEAU DÉPART »

par

M. Giuliano TURONE (Italie),
Expert scientifique

1. Introduction présentant le mandat du comité actuel

Dans l'optique de la première réunion du Comité d'experts sur la justice pénale transnationale (PC-TJ), qui aura lieu du 20 au 22 septembre 2004, les deux experts scientifiques auprès du comité ont été invités à rédiger un document introductif sur l'évolution de la coopération internationale dans le domaine pénal en vue de donner suite au chapitre « Rénovation » du rapport « Nouveau départ »⁽¹⁾.

Dans un document intitulé « mandat spécifique », daté du 30 juin 2004⁽²⁾, on peut lire que le Comité PC-TJ doit étudier le chapitre « rénovation » du rapport en question « afin de faire des propositions de suivi, en particulier sur les questions concernant les droits et libertés individuels ».

Nous savons tous que la préoccupation concernant les droits de l'homme tient une place essentielle au Conseil de l'Europe. Cependant, l'expression « *en particulier* » employée dans le « mandat » montre clairement qu'il n'est pas interdit au comité d'experts de présenter dans ses travaux futurs des propositions dépassant le domaine des « droits et libertés individuels ». Et d'ailleurs, si nous devons limiter la portée du suivi aux « questions concernant les droits et libertés individuels », notre approche ne serait pas cohérente avec l'esprit général du chapitre « rénovation » du rapport.

En fait, ce rapport a été élaboré après une réflexion approfondie sur l'évolution de la coopération internationale en matière pénale et comporte les grandes lignes d'un projet extrêmement ambitieux et d'une large portée concernant « *un espace européen de justice commune* » en application d'une décision spécifique prise le 21 septembre 2001 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. En outre, je crois que l'idée maîtresse du rapport se trouve dans la première partie du chapitre « Rénovation » – intitulé « Reconsidérer le rôle des gouvernements et celui des autorités judiciaires » – dans laquelle on envisage une nouvelle approche « des relations entre souveraineté et coopération internationale ». Le groupe de réflexion a souligné en effet :

« Assurément, il ne s'agit pas de détruire la souveraineté, mais plutôt de redéfinir la notion de souveraineté, dont il s'agit d'exercer une fonction – en l'occurrence la justice – qu'aucun Etat ne peut plus exercer tout seul. En effet, aucun Etat n'est en mesure de trouver tout seul une réponse efficace à la criminalité. C'est pourquoi il vaut la peine de se demander si les Etats ne pourraient pas conclure librement des accords par lesquels ils accepteraient de partager avec d'autres Etats leurs droits et obligations en matière de réponse à la criminalité. »

¹ CDPC(2002) 1 / PC-S-NS (2002) 6 / ANNEXE II, Strasbourg, 30 avril 2002.

Le sous-titre du rapport « Nouveau départ » est *Justice transnationale : un espace européen de justice commune*.

² PC-TJ (2004) 01.

Si cet extrait de la première section (section A) représente probablement la philosophie générale du chapitre « rénovation », je crois que toutes les autres sections de ce chapitre doivent être dûment étudiées afin d’imaginer des propositions de suivi : pas seulement la section B (défendre les droits individuels), mais aussi les sections C (conforter l’évolution vers la responsabilité partagée) et D (créer un socle commun).

2. Objectif final du suivi confié au comité d’experts

Jusqu’à présent l’approche traditionnelle de la coopération internationale en matière pénale examinait et traitait les différents thèmes –tels que la corruption, la criminalité organisée, le terrorisme, etc. – comme s’il s’agissait de différentes « maladies » de la société, qu’il fallait traiter séparément. Le rapport « Nouveau départ » illustre une approche tout à fait différente, à savoir que la criminalité doit être traitée *comme un tout* et *par l’ensemble de la collectivité*. Comme un tout, parce que chaque catégorie de crimes est généralement associée à d’autres types de crimes. Par l’ensemble de la collectivité, parce que l’univers du crime est celui des communications et des transactions financières, c’est-à-dire le monde entier. Aucune ville, aucune province, aucun pays ne peut s’attaquer efficacement à la criminalité sans le soutien actif d’autres villes, d’autres provinces et d’autres pays.

Puisqu’il s’agit de la philosophie du « Nouveau départ », le comité d’experts doit agir en étant conscient de deux choses : tout d’abord que le cadre juridique de la justice pénale transnationale (JPT) connaîtra en fin de compte un changement radical, conforme à la nouvelle philosophie ; ensuite une approche progressive et une bonne dose de sagesse aideront le comité à surmonter les réticences que susciteront probablement ces propositions.

De toute façon, puisque le cadre juridique de la justice pénale transnationale est sensé changer radicalement selon les principes du « Nouveau départ », le but final de l’action de suivi confié au comité d’experts sera (que cette action soit ou non mise en œuvre progressivement) *un nouveau texte juridique définissant ce cadre*. Et puisque dans le domaine international un texte juridique est *un traité*, l’objectif final du comité d’experts sera, selon moi, l’élaboration d’un projet de traité par lequel les Etats signataires :

- reconnaissent que la JPT est la responsabilité commune de tous les Etats signataires : il n’y a pas de différence entre « mon intérêt » et « votre intérêt », il n’y a que « notre intérêt commun » ;
- définissent ce qu’est l’intérêt commun, ce qui implique de définir les grandes lignes de leur objectif commun en matière de JPT ;
- définissent le rôle et la place des victimes dans la JPT ;
- prévoient une obligation commune de respecter les droits de l’homme (en particulier les principes de la Convention) dans la JPT ;
- conçoivent quelques règles essentielles de procédure permettant de déterminer la juridiction (qui ne s’inspirent pas d’habitudes interétatiques dépassées, mais plutôt des règles nationales habituelles) ;

- reconnaissent les droits des personnes concernées (accusés, victimes, etc.) lorsque la procédure est indûment arrêtée ou ralentie (retards) ;
- introduisent des règles visant à empêcher les personnes concernées d'interjeter appel (ou de présenter d'autres recours) concernant les mêmes faits dans plus d'un Etat ;
- acceptent la nature « judiciaire » de la JPT et limitent donc la portée de l'intervention du pouvoir exécutif dans ces questions, tout en prévoyant une exception permettant dans la pratique aux gouvernements nationaux – en première instance et quand cela est nécessaire – de garder un certain contrôle de la situation.

3. Points spécifiques à examiner

L'idée d'élaborer le futur Traité sur la justice pénale transnationale pourrait être considérée comme ambitieuse pour un comité dont le mandat consiste à « faire des propositions de suivi », mais – en tout cas – ce que le comité d'experts est certainement invité à faire est d'ajouter quelques briques à l'édifice dont le rapport « Nouveau départ » a posé les fondations. En d'autres termes, on n'attend pas vraiment du comité d'experts qu'il *finisse* cet édifice (ce qui serait probablement irréaliste), mais sans aucun doute qu'il prenne les *premières mesures* nécessaires pour modifier le cadre juridique de la coopération internationale en matière pénale en esquissant *les grandes lignes* du nouveau traité conformément aux principes du rapport « Nouveau départ ».

Afin de faciliter ces « premières mesures », j'ai sélectionné cinq extraits du chapitre « Rénovation » du rapport, dont le contenu mériterait probablement – selon moi – d'être examiné au sein du comité et développé sous la forme de propositions de suivi. Les premier, deuxième et troisième extraits cités ci-après sont tirés de la section B du chapitre « rénovation ». Le cinquième extrait provient de la section C du même chapitre et son contenu sera traité séparément dans la dernière partie du présent document, en raison de l'accent particulier que lui ont donné les rédacteurs du rapport.

Le premier extrait concerne la relation qu'il convient d'établir entre la justice pénale transnationale et les dispositions de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme, notamment l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) et l'article 6 (droit à un procès équitable) :

« Une faiblesse du système actuel tient au fait que la CEDH ne protège pas suffisamment l'individu dans les procédures d'extradition ni dans les procédures concernant d'autres formes d'entraide juridique. L'article 5 de la CEDH ne s'applique qu'en partie à la détention dans les procédures d'extradition, puisque la disposition importante de l'article 5, paragraphe 3, qui stipule que la détention ne doit pas excéder une durée raisonnable ne s'applique pas à une personne détenue à des fins d'extradition. En outre la jurisprudence a établi que l'article 6 de la Convention ne s'applique pas aux procédures d'extraditions ou aux procédures d'entraide juridique dans un autre pays.»

Le second extrait porte sur la responsabilité d'un Etat pour des retards en matière de coopération, et renvoie à l'article 6 de la CEDH, notamment le paragraphe 1, concernant le droit d'une personne à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et *dans un délai raisonnable* par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi :

« Etant donné que les délais d'exécution des demandes de coopération sont une cause fréquente de retard dans les procédures pénales en cours dans l'Etat requérant et résultent parfois en une prolongation inutile de la privation de liberté du suspect/de l'accusé, il est hautement souhaitable que l'Etat qui est à l'origine de tels retards soit, en fin de compte, tenu pour responsable des délais au sens de l'article 6.1 de la CEDH.»

Le troisième extrait concerne la nécessité d'éviter une multiplication des recours, question tout à fait liée au thème des retards de procédure en matière de coopération internationale :

« Les justiciables ne devraient être ni mieux ni moins bien traités dans le cadre d'une procédure internationale qu'ils ne le sont dans le cadre, par exemple, d'une procédure inter villes. Tous les gens doivent être égaux devant la justice. Il s'ensuit, par exemple, que les justiciables ne devraient pas se voir reconnaître, pour les questions concernant la coopération internationale, des voies de recours dont ils seraient privés dans une procédure nationale. En particulier, on ne peut admettre le droit de contester une même décision à deux reprises, une fois dans l'Etat A et une autre fois dans l'Etat B.»

La question traitée par le quatrième extrait concerne les droits des victimes et la nécessité que leur situation soit dûment prise en compte par le système :

« Au cours des vingt dernières années, on a assisté, dans la plupart des pays européens, à un changement important en ce qui concerne la place accordée à la victime dans le domaine de la politique criminelle, et par conséquent de la procédure pénale. « Préserver les intérêts des victimes d'infractions doit être l'une des fonctions fondamentales de la justice pénale. A cette il est nécessaire de renforcer la confiance des victimes dans la justice pénale et de prêter une considération suffisante, dans le cadre du système de justice pénale, aux préjudices physiques, psychologiques, matériels et sociaux subis par les victimes (3). Ainsi, les victimes doivent être un objet majeur de préoccupation pour la justice pénale, tant à l'intérieur qu'au-delà des frontières nationales. Il est souhaitable de dresser un catalogue des droits des victimes « au niveau international ». A cet égard, il faudrait, estime-t-on, faciliter la transmission des plaintes. [...] La question [est...] d'empêcher l'impunité. Elle est liée aux droits de la victime.»

³ Recommandation N° R (96) 8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la politique criminelle dans une Europe en transformation.

4. La question spécifique du règlement des conflits

Le cinquième extrait concerne le règlement des conflits et est tiré du paragraphe sur « les conflits positifs » de la section C du chapitre « Rénovation » :

« Lorsque deux ou plusieurs Etats ont chacun un intérêt à exercer leur compétence propre, ou qu'ils ont le devoir de le faire, on pourrait envisager un système permettant de décider – de préférence par des critères objectifs – quel Etat devrait avoir la priorité. [...] Il s'agit de concevoir un moyen pratique de déterminer, compte tenu des circonstances concrètes de la cause, et à l'aide de critères objectifs, comment faire pour que justice soit rendue, et qu'elle soit rendue le mieux possible.

La première phase de ce système pourrait être une procédure optionnelle (bilatérale ou multilatérale, selon le nombre d'Etats impliqués). Les dispositions de la partie IV de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives pourraient être considérées comme un exemple à cet égard. La solution serait trouvée par les Etats impliqués.

Si cette procédure venait à échouer, la seconde phase pourrait consister en une procédure « de centre d'information et d'action » (« clearing house ») menée dans un contexte intergouvernemental (en principe, le Conseil de l'Europe). La solution serait trouvée par le « clearing house » en liaison avec les Etats concernés, et elle leur serait proposée.

En cas d'échec également de la deuxième phase, on pourrait envisager une procédure menée par une instance indépendante. La solution serait trouvée par cette instance et « imposée » aux Etats concernés. Cette phase serait comparable aux dispositions arbitrales qu'on trouve dans certaines conventions du CoE (Convention sur le terrorisme, Convention sur le blanchiment de capitaux, Accord relatif au trafic illicite par mer, ainsi que le projet de Convention générale).

Un tel système présenterait aussi l'avantage de fournir un cadre juridique permettant d'empêcher ou de limiter les pratiques actuelles de « forum-shopping » (chasse à l'instance judiciaire la plus avantageuse). Un tel système suppose que des critères objectifs de compétence (priorité entre les conflits de compétence) soient élaborés.

En ce qui concerne *la première phase*, les grandes lignes d'une solution possible sont indiquées dans le passage cité, qui se réfère aux dispositions de la partie IV de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (1972). Pour faciliter le travail du comité, je cite les articles pertinents de la partie IV de cette convention :

« Article 30

1) Tout Etat contractant qui, avant l'engagement ou au cours d'une poursuite pour une infraction qu'il estime ne pas revêtir un caractère politique ou un caractère purement militaire, a connaissance de l'existence dans un autre Etat contractant d'une poursuite pendante contre la même personne, pour les mêmes faits, examine s'il peut, soit renoncer à sa propre poursuite, soit la suspendre, soit la transmettre à l'autre Etat.

2) S'il estime opportun en l'état de ne pas renoncer à sa propre poursuite ou de ne pas la suspendre, il en avise l'autre Etat en temps utile et en tout cas avant le prononcé du jugement au fond.

Article 31

1) Dans le cas prévu au paragraphe 2 de l'article 30, les Etats intéressés s'efforcent, dans toute la mesure du possible, de déterminer, après appréciation dans chaque cas d'espèce des circonstances mentionnées à l'article 8, celui d'entre eux auquel incombera le soin de continuer l'exercice d'une poursuite unique. Pendant cette procédure de consultation, les Etats intéressés sursoient au prononcé du jugement au fond, sans toutefois être obligés de prolonger ce sursis au-delà d'un délai de 30 jours à compter de l'envoi de l'avis prévu au paragraphe 2 de l'article 30.

2) Les dispositions du paragraphe 1 ne s'imposent pas :

a) à l'Etat d'envoi de l'avis prévu au paragraphe 2 de l'article 30, lorsque les débats principaux au fond y ont été déclarés ouverts en présence du prévenu avant l'envoi de cet avis ;

b) à l'Etat destinataire de l'avis, lorsque ces débats y ont été déclarés ouverts en présence du prévenu avant la réception de cet avis.

Article 32

Dans l'intérêt de la découverte de la vérité et de l'application d'une sanction appropriée, les Etats intéressés examinent s'il est opportun qu'une poursuite unique soit intentée par l'un d'eux et, dans l'affirmative, s'efforcent de déterminer lequel d'entre eux intentera la poursuite, lorsque:

a) plusieurs faits matériellement distincts qui constituent tous des infractions à la loi pénale de chacun de ces Etats sont imputés, soit à une seule personne, soit à plusieurs personnes ayant agi de concert ;

b) un fait unique qui constitue une infraction à la loi pénale de chacun de ces Etats est imputé à plusieurs personnes ayant agi de concert.

Article 33

Toute décision intervenue en application du paragraphe 1 de l'article 31 et de l'article 32 entraîne entre les Etats intéressés tous les effets d'une transmission de poursuite prévus par la présente Convention. L'Etat qui renonce à sa propre poursuite est considéré comme ayant transmis sa poursuite à l'autre Etat.

Article 34

La procédure de transmission prévue à la section 2 du titre III s'applique dans celles de ses dispositions qui sont compatibles avec le présent titre.»

Quand nous examinons le paragraphe précité sur « *les conflits positifs* » de la section C du chapitre « Rénovation », notre attention est attirée particulièrement sur les questions d'un « centre d'information et d'action » (« clearing house ») (l'éventuelle *seconde phase*) et d'une « instance indépendante » (l'éventuelle *troisième phase*) chargés de résoudre les conflits de compétence. Quant à l'hypothèse d'une « instance indépendante », les rédacteurs du rapport « Nouveau départ » esquissent également une solution possible, lorsqu'ils évoquent les « dispositions arbitrales » de certaines conventions du CE. Là encore, pour faciliter le travail du comité, je cite l'une de ces « *dispositions arbitrales* » à savoir celle contenue dans la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (1990) :

« Article 42 – Règlement des différends

1) Le Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe sera tenu informé de l'interprétation et de l'application de la présente Convention.

2) En cas de différend entre les Parties sur l'interprétation ou l'application de la présente Convention, les Parties s'efforceront de parvenir à un règlement du différend par la négociation ou tout autre moyen pacifique à leur choix, y compris la soumission du différend au Comité européen pour les problèmes criminels, à un tribunal arbitral qui prendra des décisions qui lieront les Parties au différend, ou à la Cour internationale de justice, selon un accord commun par les Parties concernées.»

Je crois que le comité d'experts devrait se pencher plus attentivement sur cette question, qui, à mon avis, pourrait être examinée correctement en même temps que la question plus générale consistant à *faciliter le règlement des différends* : en fait, cette question générale et le thème apparenté de la tâche confiée au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) dans ce domaine – bien qu'ils soient officiellement traités à la section E du chapitre « Cohérence » du rapport – englobent la question plus précise des conflits de juridiction qui est traitée à la section C du chapitre « Rénovation » .

J'ai l'impression que les rédacteurs du rapport ont attaché une très grande importance à ces sujets. D'ailleurs, la Recommandation N° R (1999) 20 concernant le règlement amiable de toute difficulté susceptible de survenir dans l'application des conventions du Conseil de l'Europe en matière pénale (ainsi que les lignes directrices concernant la procédure à suivre) constitue le seul document officiel annexé au rapport (voir *addendum II*). On peut dire à juste titre que cette recommandation illustre la philosophie qui caractérise les *dispositions arbitrales* mentionnées précédemment : voir, par exemple l'article 42 de la Convention sur le blanchiment de capitaux, cité plus haut (notamment en ce qui concerne le rôle du CDPC).

Nous lisons d'ailleurs dans la Recommandation N° R (1999) 20 que le Comité des Ministres :

« Recommande aux gouvernements des Etats membres :

a. de continuer à tenir le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) informé, par le biais du PC-OC4, de l'application de toutes les conventions intéressant le domaine pénal et de toute difficulté susceptible de surgir à cette occasion ;

b. dans l'attente de l'entrée en vigueur des dispositions étendant formellement le rôle du CDPC dans ce domaine à la Convention européenne d'extradition et à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, d'accepter que le CDPC soit appelé à faire tout ce qui pourrait être nécessaire pour faciliter un règlement amiable des difficultés rencontrées lors de l'application de ces conventions ;

c. lorsqu'ils rencontrent des difficultés pouvant être considérées comme intéressant simultanément deux ou plusieurs conventions, de les soumettre conjointement au CDPC.»

Evidemment, le comité d'experts ne doit pas oublier que d'autres comités traitent d'autres sections spécifiques du rapport « Nouveau départ ». Cependant, il peut certainement décider de la meilleure manière d'accomplir son mandat et, finalement, s'il le juge utile, de traiter de questions à la limite de son mandat.

* * * *

⁴ Le PC-OC est le Comité d'experts sur le fonctionnement des Conventions européennes en matière pénale.