



# Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. NICHOLAS EMILIOU  
présentées le 8 juin 2023<sup>1</sup>

**Affaire C-58/22**

**NR**

**en présence de**

**Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova**

[demande de décision préjudicielle formée par la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova, Roumanie)]

« Renvoi préjudiciel – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 50 – Principe ne bis in idem – Classement sans suite de la procédure – Décision d'un procureur – Appréciation au fond – Instruction approfondie – Examen des éléments de preuve »

## **I. Introduction**

1. Le principe ne bis in idem (ou interdiction de la double incrimination), en vertu duquel les justiciables ont droit à ne pas être visés par une procédure pénale ou punis plus d'une fois pour les mêmes faits, occupe une place primordiale dans la plupart des systèmes nationaux et internationaux de droit pénal<sup>2</sup>. Ce principe, certes avec différentes nuances, est énoncé dans plusieurs constitutions nationales et conventions internationales. Plus important encore aux fins de la présente affaire, il est expressément reconnu en tant que droit fondamental à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et à l'article 4 du protocole n° 7 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après le « protocole n° 7 »).

2. Ces dernières années, la Cour et la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »), siégeant souvent toutes deux dans des formations élargies, ont rendu un grand nombre d'arrêts en vue de préciser les conditions requises pour l'application du principe ne bis in idem au sein de leurs systèmes juridiques respectifs. Un important enrichissement mutuel et une forte convergence ressortent des deux lignes de jurisprudence émanant de ces juridictions. Loin de se limiter à rappeler ou à affiner le droit (existant), ces lignes de jurisprudence ont également introduit plusieurs développements importants.

<sup>1</sup> Langue originale : l'anglais.

<sup>2</sup> Voir, par exemple, arrêt de la Cour EDH du 8 juillet 2019, Mihalache c. Roumanie (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 47, ci-après l'« arrêt Mihalache »).

3. La présente affaire offre une occasion d'expliquer et de détailler plus encore certains développements récents concernant les deux composantes « bis » et « idem » du principe. En effet, la juridiction de renvoi demande à la Cour d'apporter des éclaircissements supplémentaires, en particulier, sur les exigences selon lesquelles i) une décision d'un procureur de classer sans suite la procédure doit être basée sur une appréciation du fond de l'affaire, résultant d'une instruction approfondie, et ii) la responsabilité pénale de l'auteur présumé de l'infraction doit être dûment examinée.

## II. Le cadre juridique

### A. Le droit de l'Union

4. L'article 50 de la Charte, intitulé « Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction », prévoit :

« Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi. »

5. L'article 1<sup>er</sup> de la décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption<sup>3</sup>, dispose :

« Chaque année, le 31 mars au plus tard, [...] la Roumanie fait rapport à la Commission sur les progrès qu'elle a réalisés en vue d'atteindre chacun des objectifs de référence exposés dans l'annexe.

[...] »

6. Conformément au point 4 de l'annexe de la décision 2006/928, « [p]rendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, en particulier au sein de l'administration locale », figure parmi les objectifs de référence, visés à l'article 1<sup>er</sup> de cette décision, que la Roumanie doit atteindre.

7. L'article 2 de la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil, du 22 juillet 2003, relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé<sup>4</sup>, portant sur la « Corruption active et passive dans le secteur privé », impose aux États membres, à son paragraphe 1, de prendre les mesures nécessaires pour ériger en infraction pénale certains types d'actes effectués délibérément dans le cadre des activités professionnelles.

<sup>3</sup> JO 2006, L 354, p. 56.

<sup>4</sup> JO 2003, L 192, p. 54.

## **B. Le droit international**

8. L'article 4 du protocole n° 7, relatif au « Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois », dispose, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État.

2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'État concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu. »

## **C. Le droit roumain**

9. L'article 6 de la Legea nr. 135 privind Codul de procedură penală (loi n° 135 portant code de procédure pénale), du 1<sup>er</sup> juillet 2010 (ci-après le « code de procédure pénale »), intitulé « Ne bis in idem », prévoit :

« Nul ne peut être poursuivi ou jugé pour avoir commis une infraction lorsqu'il a précédemment fait l'objet d'un jugement définitif pour les mêmes faits, y compris sous une qualification juridique différente. »

10. Conformément à l'article 335 du code de procédure pénale, intitulé « Procédure en cas de réouverture des poursuites » :

« 1. Si le procureur hiérarchiquement supérieur à celui qui a pris la décision constate, ultérieurement, que la circonstance ayant fondé la décision de classement sans suite n'existait pas, il infirme l'ordonnance et ordonne la réouverture des poursuites pénales [...]

2. Si de nouveaux faits ou circonstances sont apparus, dont il ressort que la circonstance ayant fondé le classement sans suite a disparu, le procureur révoque l'ordonnance et ordonne la réouverture des poursuites. »

## **III. Les faits, la procédure nationale et la question préjudicielle**

11. Le 12 février 2014, l'assemblée générale d'une société coopérative a décidé de démettre NR (ci-après la « prévenue ») de sa fonction de présidente de la société. Cette décision a fait l'objet d'un recours en justice et a été annulée. La prévenue a alors été réintégrée dans ses fonctions. Dans le cadre de ce litige, la prévenue était représentée par un avocat auquel elle avait accepté de verser le montant de 4 400 euros à titre d'« honoraires de résultat ».

12. Le 30 avril 2015, la prévenue a réclamé ce montant à cinq employés de la société, en contrepartie de quoi elle se serait abstenue de prendre des décisions de résiliation de leurs contrats de travail. Ses prétentions financières n'ayant pas été satisfaites, la prévenue a émis et signé les décisions en question. Les employés concernés (ci-après les « plaignants ») ont introduit

deux plaintes ayant un contenu identique : l'une a été déposée le 8 juin 2015 auprès de l'organe de police compétent, et l'autre le 26 juin 2015 auprès de la Direcția Națională Anticorupție (direction nationale anticorruption, Roumanie, ci-après la « DNA »).

13. Ces deux plaintes ont donné lieu à l'ouverture de deux procédures pénales, qui se sont tenues en parallèle et dont les principales étapes seront décrites ci-après. Dans un souci de clarté, la procédure découlant de la seconde plainte sera toutefois examinée en premier.

#### **A. La plainte du 26 juin 2015 et la procédure consécutive à celle-ci**

14. Comme indiqué ci-dessus, les plaignants ont déposé une (seconde) plainte auprès de la DNA le 26 juin 2015. Estimant que cette plainte contenait des éléments tendant à prouver un éventuel acte de chantage, la DNA a renvoyé la prévenue devant le Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina (parquet près le tribunal de première instance de Slatina, Roumanie, ci-après le « parquet de Slatina »), qui était compétent en la matière, et qui a ouvert une procédure pénale.

15. Le 14 mars 2016, le parquet de Slatina a ordonné l'ouverture de poursuites pénales *in rem*<sup>5</sup> pour une infraction de chantage. L'organe de police compétent a procédé à l'audition de la prévenue et des plaignants. Certains documents ainsi qu'un CD, contenant un enregistrement audio que les plaignants auraient effectué le 30 avril 2015, ont également été versés au dossier de poursuites pénales. Après avoir examiné ces éléments de preuve, la police a estimé qu'aucune infraction n'avait été commise et a préparé une demande de classement sans suite de l'affaire. Sur le fondement de cette demande, le procureur en charge de l'affaire a rendu, le 27 septembre 2016, une ordonnance de classement sans suite (ci-après l'« ordonnance de classement sans suite du 27 septembre 2016 »). Cette ordonnance n'a pas fait l'objet d'un recours dans le délai de 20 jours prévu par le droit national et est donc devenue définitive.

16. En désaccord avec l'ordonnance de classement sans suite du 27 septembre 2016, le procureur en chef du parquet de Slatina a décidé, le 21 octobre 2016, de rouvrir la procédure pénale en question. Il a notamment relevé que la même situation faisait l'objet d'une procédure pour une infraction de corruption passive devant le Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt (parquet près le tribunal de grande instance d'Olt, Roumanie, ci-après le « parquet d'Olt »), dans le cadre de laquelle l'enquête se trouvait à un stade avancé. Selon le procureur en chef du parquet de Slatina, la bonne administration de la justice exigeait que la compétence dans la procédure relative à l'infraction de chantage soit déclinée au profit de celle dans la procédure relative à l'infraction de corruption passive. L'affaire a été renvoyée devant la Judecătoria Slatina (tribunal de première instance de Slatina, Roumanie) pour confirmation de la réouverture de la procédure pénale.

17. Le 21 novembre 2016, la juridiction en question a rejeté cette demande en considérant que les critères prévus par la loi pour la réouverture de la procédure pénale n'étaient pas remplis. Selon elle, le fait que la même personne faisait l'objet d'une enquête dans une autre affaire devant un autre organe judiciaire, et que cette enquête se trouvait à un stade avancé, ne permettait pas d'infirmier la décision de classement sans suite.

<sup>5</sup> À propos de la notion de poursuites *in rem*, voir points 101 et 102 des présentes conclusions.

## **B. La plainte du 8 juin 2015 et la procédure consécutive à celle-ci**

18. À la suite de la (première) plainte du 8 juin 2015, le parquet d'Olt a ouvert une procédure pénale contre la prévenue pour un cas de corruption passive. Dans le cadre du procès devant le Tribunalul Olt (tribunal de grande instance d'Olt, Roumanie), la prévenue a invoqué le principe ne bis in idem, en soutenant qu'elle avait déjà été poursuivie pour les mêmes faits dans le cadre de la procédure relative à l'infraction de chantage et qu'une décision définitive de classement sans suite avait été prise à cet égard.

19. Le Tribunalul Olt (tribunal de grande instance d'Olt) a rejeté ce moyen de défense au motif que les critères d'application de ce principe n'étaient pas remplis. Il a relevé, notamment, la différence concernant les dates auxquelles les deux plaintes pénales avaient été introduites et le fait que la procédure relative à l'infraction de chantage avait été menée in rem, à la différence de celle relative à l'infraction de corruption passive. Le Tribunalul Olt (tribunal de grande instance d'Olt) a, de plus, constaté qu'il n'y avait pas eu d'instruction approfondie dans le cadre de la procédure relative à l'infraction de chantage, étant donné que des éléments de preuve insuffisants avaient été obtenus et que l'enquête avait été menée par un agent de police. En conséquence, par jugement du 19 novembre 2018, le Tribunalul Olt (tribunal de grande instance d'Olt) a condamné la prévenue, notamment, à une peine d'emprisonnement d'un an et quatre mois pour l'infraction de corruption passive.

20. La prévenue et le parquet d'Olt ont interjeté appel de ce jugement. Par arrêt du 20 octobre 2020, la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova, Roumanie) a fait droit à l'appel, annulé le jugement attaqué et ordonné la clôture de la procédure pénale engagée contre la prévenue. Elle a considéré, en substance, que les plaintes déposées par les plaignants dans les deux procédures avaient un contenu identique et que les procédures qui ont suivi avaient conduit à la collecte de preuves similaires, déclenchant ainsi l'application du principe ne bis in idem.

21. L'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie) a été saisie d'un pourvoi formé contre cet arrêt. Par décision du 21 septembre 2021, elle a fait droit au pourvoi, annulé la décision litigieuse et renvoyé l'affaire devant la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova). Dans sa décision, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), rappelant la jurisprudence de la Cour et de la Cour EDH en la matière, a indiqué, en substance, que, si le principe ne bis in idem peut s'appliquer dans le cas de décisions prises par des procureurs mettant fin à une procédure, toutes les décisions de ce type ne peuvent pas être considérées comme « définitives ». L'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) a examiné l'ordonnance de classement sans suite du 27 septembre 2016 et constaté que cette dernière ne satisfaisait pas à la condition relative au « caractère définitif », étant donné qu'elle ne contenait aucune appréciation sur le fond de l'affaire. En particulier, le procureur en charge n'avait pas motivé l'ordonnance et s'était borné à ordonner le classement sans suite de l'affaire relative à l'infraction de chantage.

22. À la suite de la décision de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice), la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova) a été saisie de l'affaire aux fins du réexamen des appels interjetés par la prévenue et par le parquet d'Olt contre le jugement du 19 novembre 2018 du Tribunalul Olt (tribunal de grande instance d'Olt). Éprouvant toutefois des

doutes quant à l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 50 de la Charte, la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Le principe non bis in idem, tel que garanti par l'article 50 de la [Charte], lu en combinaison avec les obligations qui incombent à la Roumanie en vue d'atteindre les objectifs énoncés dans la [décision 2006/928], doit-il être interprété en ce sens qu'une décision de classement sans suite prise par le parquet après l'administration des preuves essentielles dans l'affaire en cause fait obstacle à ce qu'une autre poursuite pénale soit engagée pour les mêmes faits, y compris sous une qualification juridique différente, à l'encontre de la même personne, dès lors que la décision est définitive, sauf s'il est constaté que la circonstance ayant fondé la décision de classement n'existait pas ou que de nouveaux faits ou circonstances sont apparus, dont il ressort que la circonstance ayant fondé la décision de classement a disparu ? »

23. Des observations écrites ont été déposées dans la présente procédure par le gouvernement roumain ainsi que la Commission européenne. Ces intéressés ont également été entendus lors de l'audience de plaidoiries qui s'est tenue le 22 mars 2023.

#### IV. Analyse

24. Dans les présentes conclusions, j'examinerai d'abord la compétence de la Cour pour connaître de l'affaire (A), puis j'en viendrai à l'analyse de la question posée, qui sera effectuée en deux étapes : la première consistera à présenter une *interprétation* de l'article 50 de la Charte qui vise à répondre aux doutes herméneutiques exprimés par la juridiction de renvoi (B), et la seconde à donner à cette juridiction certaines indications concernant la manière dont l'article 50 de la Charte pourrait être *appliqué* dans des circonstances telles que celles en cause dans la procédure au principal (C). Enfin, je formulerai quelques remarques finales concernant la nature et la portée du principe non bis in idem, afin de replacer dans un contexte plus large l'interprétation de l'article 50 de la Charte proposée dans les présentes conclusions (D).

##### A. La compétence de la Cour

25. Le gouvernement roumain conteste la compétence de la Cour pour connaître de la présente affaire. Il soutient que l'article 50 de la Charte est inapplicable dans l'affaire au principal au motif qu'il n'y est pas question de mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51 de la Charte. Selon le gouvernement roumain, étant donné que la Commission n'a pas identifié la moindre lacune en lien avec le principe non bis in idem dans les rapports établis au titre de la décision 2006/928, il y a lieu de considérer qu'aucune obligation spécifique n'avait été imposée à la Roumanie à cet égard.

26. La Commission défend un point de vue contraire. Elle souligne que les dispositions pénales matérielles qui, selon le procureur en charge de l'affaire pendante devant la juridiction de renvoi, sont applicables au comportement de la prévenue constituent une mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568<sup>6</sup>. Selon la Commission, cela déclenche l'applicabilité de la Charte.

<sup>6</sup> La Commission se réfère aux articles 289 et 308 du Cod penal (code pénal roumain), qui, en substance, concernent, notamment, les actes de corruption passive commis par des personnes assimilées à des fonctionnaires, ainsi qu'aux articles 1<sup>er</sup>, 5 et 6 de la Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (loi n° 78/2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption), qui concernent, entre autres, les actes de corruption commis par le personnel exerçant des fonctions au sein de personnes morales.

27. À cet égard, je dois dire que je ne suis pas insensible à certains arguments avancés par le gouvernement roumain.

28. Il convient d'emblée de relever qu'il n'est pas contesté que l'affaire pendante devant la juridiction de renvoi est, pour le dire simplement, purement interne à la Roumanie, et qu'elle trouve son origine i) dans l'existence de points de vue divergents de différentes autorités judiciaires en Roumanie concernant l'applicabilité du principe *ne bis in idem*, ii) adoptés dans le contexte de deux procédures pénales différentes menées dans cet État, iii) concernant un comportement allégué de corruption qui serait intervenu en Roumanie, et iv) qui ne comporte aucun élément transfrontalier.

29. Plus important encore, je partage l'avis du gouvernement roumain sur le fait que les dispositions de la décision 2006/928 ne sauraient faire l'objet d'une interprétation qui étendrait sa portée de manière excessive, et qui aurait pour conséquence que toute règle de droit pénal matériel et procédural roumain relèverait du champ d'application du droit de l'Union. Selon moi, seuls les aspects qui sont *strictement et directement* liés à la capacité effective de cet État membre à atteindre les objectifs de référence spécifiques énoncés dans la décision 2006/928 peuvent être considérés comme relevant du champ d'application de cette décision.

30. À cet effet, la Cour doit être en mesure d'apprécier, *in concreto*, la manière dont les problèmes soulevés par la juridiction de renvoi pourraient éventuellement entraver la capacité de l'État membre à s'acquitter des obligations qu'il a souscrites lors de son adhésion à l'Union et qui ont été concrètement exprimées dans la décision 2006/928.

31. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que la Cour a déjà constaté que la décision 2006/928 impose à la Roumanie une obligation spécifique d'atteindre les objectifs de référence qui y sont énoncés, dans la mesure où ceux-ci « sont formulés en des termes clairs et précis et ne sont assortis d'aucune condition ». En vertu de cette décision, la Roumanie est ainsi tenue de prendre toutes les mesures appropriées en vue d'atteindre ces objectifs de référence dans les meilleurs délais, et de s'abstenir de mettre en œuvre toute mesure qui risquerait de compromettre la réalisation de ce but<sup>7</sup>.

32. L'un des objectifs de référence spécifiques de la décision 2006/928 consiste à « [p]rendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption »<sup>8</sup>. Il découle de cette disposition une obligation spécifique pour la Roumanie de lutter contre la corruption *de manière effective*, une telle obligation s'opposant à des règles nationales qui pourraient *affaiblir* cette lutte de quelque manière que ce soit<sup>9</sup>.

33. La présente affaire concerne un cas de corruption allégué. Le fait, souligné par le gouvernement roumain, que les rapports de la Commission ne font état d'aucun éventuel problème concernant l'application du principe *ne bis in idem* en Roumanie est, à mon sens, dépourvu de pertinence dans ce contexte. En revanche, ce qui est pertinent aux fins de la présente procédure est de savoir si les règles nationales qui sont applicables en l'espèce

<sup>7</sup> Voir, en particulier, arrêt du 18 mai 2021, Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, ci-après l'« arrêt AFJR », EU:C:2021:393, points 172, 177 et 249).

<sup>8</sup> Point 4 de l'annexe de cette décision. Voir également considérants 3 et 6 de ladite décision.

<sup>9</sup> Voir arrêts AFJR (point 214), et du 21 décembre 2021, Euro Box Promotion e.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, points 189 et 191).

(matérielles et procédurales, autorisant et éteignant les poursuites) peuvent avoir une incidence directe sur la capacité de la Roumanie à atteindre les objectifs énoncés dans la décision 2006/928, en l'occurrence l'objectif consistant à prévenir et combattre la corruption.

34. À cet égard, il convient de souligner que les difficultés juridiques soulevées par la juridiction de renvoi ne concernent pas uniquement la situation spécifique de la prévenue, comme ce serait le cas par exemple d'une certaine application prétendument erronée des dispositions pénales pertinentes en l'espèce. Ces difficultés ont trait à une divergence de points de vue quant aux conditions devant être remplies pour que le principe *ne bis in idem* s'applique. Il s'agit d'un principe de dimension constitutionnelle, dont l'interprétation revêt une importance systémique tant pour les systèmes de droit pénal nationaux que pour celui de l'Union. À ce titre, la réponse à la question posée dans la présente affaire est susceptible d'avoir des répercussions dans un grand nombre d'affaires de corruption en Roumanie. Dès lors que le principe *ne bis in idem* fait obstacle à ce que des enquêtes *et* poursuites persistent concernant les infractions alléguées, il ne saurait être exclu qu'une interprétation excessivement large de ce principe puisse rendre moins efficace la lutte contre la corruption menée par la Roumanie.

35. En tout état de cause, le gouvernement roumain a confirmé lors de l'audience que, comme l'a soutenu la Commission, certaines des dispositions pénales matérielles applicables en l'espèce constituent une mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568, et notamment de son article 2, paragraphe 1, sous b). Cela signifie que, en l'espèce, nous ne sommes pas simplement en présence d'une situation dans laquelle le droit de l'Union et le droit national coexistent dans un domaine déterminé, comme c'était le cas dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Siragusa*<sup>10</sup>, auquel le gouvernement roumain a fait référence. En effet, certaines des dispositions pertinentes du droit national *mettent en œuvre* le droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, ce qui entraîne l'application de cet instrument<sup>11</sup>.

36. À la lumière des considérations qui précèdent, je conclus que la Cour est compétente pour connaître de la présente affaire.

## **B. La question posée (I) : l'interprétation de l'article 50 de la Charte**

37. Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si une personne peut être considérée comme ayant été définitivement acquittée, au sens de l'article 50 de la Charte, en conséquence de l'adoption, par un procureur, d'une ordonnance de classement sans suite de la procédure, lorsque cette ordonnance est dépourvue de motivation et se borne à renvoyer à celle contenue dans un rapport établi par l'organe de police en charge de l'enquête.

38. Cette interrogation, en particulier lorsqu'elle est lue à la lumière des explications fournies par la juridiction de renvoi dans sa demande de décision préjudicielle, soulève plusieurs questions d'interprétation concernant les conditions devant être remplies pour que le principe *ne bis in idem* devienne applicable lorsqu'une décision est adoptée par un procureur.

39. Avant d'aborder ces questions, il convient de formuler deux remarques liminaires.

<sup>10</sup> Arrêt du 6 mars 2014 (C-206/13, EU:C:2014:126).

<sup>11</sup> Voir, à cet effet, arrêt du 13 juin 2019, *Moro* (C-646/17, EU:C:2019:489, points 66 et 67 ainsi que jurisprudence citée).

## 1. Remarques liminaires

40. En premier lieu, je relève que, tant dans leurs observations écrites que dans leurs plaidoiries, le gouvernement roumain et la Commission se sont efforcés d'expliquer le sens des différentes dispositions de droit national applicables en l'espèce ainsi que d'examiner la nature et le contenu des différents actes de procédure adoptés dans le cadre des deux procédures devant les autorités judiciaires roumaines.

41. Il est, certes, important que la Cour soit dûment informée du cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions posées, de manière à ce qu'elle puisse parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour la juridiction de renvoi<sup>12</sup>. Dans le même temps, toutefois, il convient de souligner qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'interprétation des dispositions pertinentes du droit national, de contrôler les actes relevant de la procédure nationale ni, plus généralement, de procéder à un arbitrage entre les constatations contradictoires de différentes autorités judiciaires nationales dans une affaire donnée.

42. Le rôle de la Cour dans le contexte d'une procédure fondée sur l'article 267 TFUE est de fournir à la juridiction de renvoi *tous les éléments d'interprétation* du droit de l'Union qui lui permettront de trancher le litige dont elle a été saisie<sup>13</sup>. Cela signifie que, dans une affaire telle que la présente, la Cour doit préciser les conditions dans lesquelles le principe *ne bis in idem* consacré à l'article 50 de la Charte est applicable, ce qui permet ainsi à la juridiction de renvoi d'*apprécier elle-même* si une décision d'un procureur de clôturer une procédure d'instruction et de classer l'affaire sans suite a donné lieu ou non à une décision définitive à cet égard<sup>14</sup>.

43. En second lieu, aux fins de l'interprétation de l'article 50 de la Charte, j'entends me référer également à la jurisprudence pertinente de la Cour concernant l'article 54 de la convention d'application de l'accord de Schengen<sup>15</sup>, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour EDH concernant l'article 4 du protocole n° 7.

44. En effet, la Cour a jugé que l'article 50 de la Charte et l'article 54 de la CAAS doivent être interprétés de manière cohérente entre eux puisqu'ils ont tous deux le même objet<sup>16</sup>. En outre, la Cour a affirmé que l'article 50 de la Charte contient un droit correspondant à celui prévu à l'article 4 du protocole n° 7 et que, par conséquent, il convient de tenir compte de l'article 4 du protocole n° 7 en vue de l'interprétation de l'article 50 de la Charte<sup>17</sup>.

45. Cela étant dit, j'en viens désormais à l'appréciation des questions de fond soulevées dans la présente procédure.

<sup>12</sup> Voir, à cet effet, arrêt du 2 mars 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, point 60).

<sup>13</sup> Voir, à cet effet, arrêt du 14 juillet 2022, Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571, point 33).

<sup>14</sup> Voir, de manière similaire, conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Gözütok et Brügge (C-187/01, EU:C:2002:516, points 36 et 37).

<sup>15</sup> Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 et entrée en vigueur le 26 mars 1995 (JO 2000, L 239, p. 19, ci-après la « CAAS »). Conformément à cette disposition, « [u]ne personne qui a été définitivement jugée par une Partie Contractante ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie par une autre Partie Contractante ».

<sup>16</sup> Voir, entre autres, arrêt du 5 juin 2014, M (C-398/12, ci-après l'« arrêt M », EU:C:2014:1057, point 35).

<sup>17</sup> Voir, entre autres, arrêt du 22 mars 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, point 23).

46. Il peut être utile de rappeler d'emblée que, en résumé, le principe ne bis in idem interdit un cumul tant de poursuites que de sanctions présentant une nature pénale pour les mêmes faits et contre une même personne<sup>18</sup>. Ainsi, les conditions essentielles pour que ce principe s'applique sont i) la nature pénale des procédures, ii) le « bis » (cumul de poursuites), et iii) l'« idem » (poursuites concernant les mêmes faits et contre une même personne).

47. Dans l'affaire au principal, aucun doute n'a été soulevé quant à la « nature pénale » des deux procédures en cause. Cependant, la question de savoir si les conditions « bis » et « idem » étaient remplies a donné lieu à un désaccord entre les autorités nationales impliquées dans les procédures.

## 2. La condition « bis »

48. L'article 50 de la Charte interdit le dédoublement des poursuites et des sanctions lorsque la personne « a déjà été acquitté[e] ou condamné[e] [...] par un jugement [...] définitif ». À cet égard, la Cour a clairement indiqué dans sa jurisprudence que, pour qu'une décision pénale puisse être regardée comme ayant définitivement statué sur les faits soumis à une seconde procédure, « il est nécessaire, non seulement que cette décision soit devenue *définitive*, mais également qu'elle ait été rendue à la suite d'une appréciation portant sur le *fond de l'affaire* »<sup>19</sup>.

49. Il convient donc d'examiner deux aspects de la décision concernée pour déterminer si une procédure ultérieure donne lieu à un cumul de poursuites interdit par l'article 50 de la Charte : l'un concerne la nature de la décision (son « caractère définitif ») et l'autre son contenu (la question de savoir si « le fond de l'affaire » a été examiné dans cette décision).

### a) Le caractère définitif de la décision

50. En ce qui concerne l'exigence tenant au caractère définitif, il existe une abondante jurisprudence de la Cour en lien avec l'article 54 de la CAAS. Le libellé de cette disposition est peut-être légèrement différent de celui de l'article 50 de la Charte, mais sa substance est la même : il prévoit l'application du principe ne bis in idem pour toute personne « qui a été *définitivement jugée* ». Conformément à une jurisprudence constante, cette condition requiert que la décision pénale en question mette fin aux poursuites pénales et éteigne l'action publique d'une manière définitive, donnant ainsi lieu, au niveau national, à la protection accordée par le principe ne bis in idem<sup>20</sup>.

51. Le respect d'une telle exigence doit être apprécié sur la base du *droit interne* de l'État membre ayant rendu cette décision<sup>21</sup>. En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, une décision qui, selon le droit de l'État membre en question, n'éteint pas définitivement l'action publique ne saurait avoir, en principe, pour effet de constituer un obstacle procédural à ce que des poursuites pénales soient éventuellement entamées ou poursuivies, pour les mêmes faits, contre cette personne dans un autre État membre<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Arrêt du 22 mars 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, point 24 et jurisprudence citée).

<sup>19</sup> Voir, par exemple, arrêt du 23 mars 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, point 55 et jurisprudence citée). Mise en italique par mes soins.

<sup>20</sup> Voir arrêt du 22 décembre 2008, Turanský (C-491/07, EU:C:2008:768, points 34 et 35).

<sup>21</sup> Voir arrêt du 29 juin 2016, Kossowski (C-486/14, ci-après l'« arrêt Kossowski », EU:C:2016:483, point 35 et jurisprudence citée).

<sup>22</sup> Voir arrêt M (point 32).

52. Cela étant dit, le caractère définitif d'une décision, et donc le déclenchement du principe ne bis in idem, n'est pas exclu par le fait que, dans le système national en question, il existe certaines voies de recours qui permettent la réouverture du procès en raison de circonstances exceptionnelles<sup>23</sup>. Une règle en ce sens est expressément énoncée à l'article 4, paragraphe 2, du protocole n° 7, selon lequel le principe ne bis in idem « n'empêch[e] pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'État concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu ».

53. Sur cette base, la Cour EDH a affirmé que les *voies de recours extraordinaires* ne devraient pas être prises en compte pour déterminer si la procédure a abouti à une conclusion définitive aux fins du principe ne bis in idem. La Cour EDH a jugé que, bien que ces voies de recours « représentent une continuation de la première procédure, le caractère "définitif" de la décision ne dépend pas de leur exercice »<sup>24</sup>. Cette lecture a été confirmée, selon elle, par le rapport explicatif du protocole n° 7, qui indiquait qu'une décision est définitive si « elle est [...] passée en force de chose jugée. Tel est le cas lorsqu'elle est irrévocable, c'est-à-dire lorsqu'elle n'est pas susceptible de *voies de recours ordinaires* ou que les parties ont épuisé ces voies ou laissé passer les délais sans les exercer »<sup>25</sup>.

54. La Cour a expressément adopté cette approche dans son arrêt M. Suivant la voie tracée par la Cour EDH, elle a jugé qu'une décision pénale qui fait obstacle à de nouvelles poursuites pour les mêmes faits contre la personne ayant bénéficié de cette décision, à moins qu'il ne survienne de nouvelles charges contre cette personne, doit être considérée comme une décision portant jugement définitif, au sens du principe ne bis in idem<sup>26</sup>.

55. Il est vrai que la différence entre les « voies de recours ordinaires », dont l'existence exclut l'application du principe ne bis in idem, et les « voies de recours extraordinaires », pour lesquelles ce n'est pas le cas, peut, dans certains cas, être difficile à saisir. La question a été examinée en détail par la Cour EDH dans le récent arrêt Mihalache.

56. En substance, la grande chambre de la Cour EDH a jugé que, afin de déterminer si une voie de recours est « ordinaire », le point de départ de l'analyse est le droit national pertinent. Cependant, elle a précisé qu'elle effectuera son propre examen sur cette question au regard de l'ensemble des circonstances pertinentes du cas d'espèce. Elle tiendra compte, en particulier, de la « prévisibilité » du recours. À cet égard, parmi les éléments qui seront pris en considération, figurent, selon la Cour EDH, l'accessibilité du recours aux parties, la latitude laissée par la loi aux fonctionnaires pour l'exercice du recours et, ce qui est particulièrement important, l'exigence tenant à ce que le recours soit exercé dans un délai spécifique<sup>27</sup>.

57. La pertinence du critère de la « prévisibilité » pour apprécier le caractère ordinaire ou extraordinaire d'une voie de recours a cependant été contestée dans une opinion concordante commune jointe à l'arrêt Mihalache. Selon les auteurs de cette opinion, l'introduction d'un tel

<sup>23</sup> J'utilise ici les termes de l'arrêt Mihalache (§ 128).

<sup>24</sup> Arrêt de la Cour EDH du 10 février 2009, Sergueï Zolotoukhine c. Russie (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108, ci-après l'« arrêt Zolotoukhine »).

<sup>25</sup> Série des traités européens n° 117. Il s'agit d'un document non contraignant préparé par le Comité directeur pour les droits de l'homme et soumis au Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 22 novembre 1984. Voir point 22 (mise en italique par mes soins).

<sup>26</sup> Voir arrêt M (points 39 et 41).

<sup>27</sup> Arrêt Mihalache (§ 102 à 116).

critère peut prêter à confusion. Les juges en question estiment que le seul critère opérationnel est celui de l'existence ou non d'un délai dans lequel le recours doit être exercé : le fait qu'une voie de recours ne soit pas soumise à un délai implique qu'il s'agit d'une voie de recours extraordinaire<sup>28</sup>.

58. Indépendamment de cette différence de point de vue, je suis enclin à partager ce qui semble constituer une approche commune : l'existence d'un délai clair pour l'exercice de la voie de recours devrait être le critère prédominant pour déterminer sa nature ordinaire ou extraordinaire. Dans ce contexte, je souhaiterais éventuellement souligner, par ailleurs, que, ainsi qu'il découle du terme même « extraordinaire », une voie de recours de ce type ne saurait consister en une procédure de réexamen qui s'inscrit dans le cours normal de la procédure de recours contre une décision antérieure telle qu'elle existe dans l'administration quotidienne de la justice pénale, qui implique généralement plusieurs instances de décision et/ou de jugement, afin de minimiser le risque d'erreurs judiciaires.

### ***b) L'appréciation au fond***

59. Selon une jurisprudence bien établie, afin de déterminer si une décision pénale constitue une décision jugeant définitivement une personne, il convient notamment de s'assurer que cette décision a été rendue à la suite d'une appréciation portée sur le *fond de l'affaire*. Cela découle, ainsi que la Cour l'a relevé, du libellé même de l'article 50 de la Charte, puisque les notions de « condamnation » et d'« acquittement » auxquelles se réfère cette disposition impliquent nécessairement que la responsabilité pénale de la personne concernée ait été examinée et qu'une décision à cet égard ait été adoptée<sup>29</sup>.

60. La Cour a également eu l'occasion de préciser qu'une décision des autorités judiciaires d'un État membre, par laquelle un prévenu a été définitivement acquitté pour *insuffisance* ou *absence de preuves*, doit être considérée, en principe, comme étant fondée sur une appréciation portée sur le fond de l'affaire<sup>30</sup>.

61. Dans le même ordre d'idées, j'ajouterais que l'appréciation au fond couvre la situation dans laquelle il est mis fin à la procédure et les poursuites sont abandonnées en raison du fait que, si les éléments factuels de l'infraction ont été constatés, il existait des motifs exonérant l'auteur présumé de l'infraction (par exemple, la légitime défense, l'état de nécessité ou la force majeure) ou le rendant irresponsable (par exemple, le fait qu'il était mineur ou souffrait d'un trouble mental grave)<sup>31</sup>.

62. En revanche, la Cour a également précisé que les décisions dans lesquelles une personne est acquittée, les poursuites sont abandonnées ou la procédure est classée sans suite pour de *simples motifs procéduraux*, ou qui, en tout état de cause, n'impliquent aucune appréciation de la responsabilité pénale de la personne concernée, ne sauraient être considérées comme

<sup>28</sup> Opinion concordante commune aux juges Raimondi, Nussberger, Sicilianos, Spano, Yudkivska, Motoc et Ravarani.

<sup>29</sup> Voir, à cet effet, arrêt du 16 décembre 2021, AB e.a. (Révocation d'une amnistie) (C-203/20, ci-après l'« arrêt AB e.a. », EU:C:2021:1016, points 56 et 57 ainsi que jurisprudence citée). Il convient également de noter que l'article 4 du protocole n° 7 mentionne le fait que la personne a été « acquitté[e] ou condamné[e] par un jugement définitif ».

<sup>30</sup> Voir, à cet effet, arrêt M (points 28 et 29 ainsi que jurisprudence citée).

<sup>31</sup> Voir conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:381, point 65).

« définitives » aux fins du principe ne bis in idem<sup>32</sup>. Cela est typiquement le cas, selon moi, des procédures clôturées pour des motifs, par exemple, d'amnistie, d'immunité, d'abolitio criminis ou de prescription des poursuites<sup>33</sup>.

63. Dans ce contexte, je tiens à préciser qu'il ressort de la jurisprudence que l'exigence selon laquelle la décision doit contenir une appréciation du fond de l'affaire, qui est envisagée comme une appréciation de la responsabilité pénale de la personne poursuivie, ne peut être satisfaite sur une *base purement formelle*.

64. Bien évidemment, lorsqu'une décision de classement sans suite est expressément fondée sur des motifs procéduraires, il n'est pas besoin de procéder à une quelconque vérification supplémentaire : la décision est intrinsèquement inapte à déclencher l'application du principe ne bis in idem. Cependant, lorsqu'une décision est fondée sur une absence ou une insuffisance de preuves, une étape supplémentaire est requise. En effet, comme la Cour l'a constaté dans l'arrêt Kossowski, auquel a fait écho la Cour EDH dans l'arrêt Mihalache, une véritable appréciation portée sur le fond de l'affaire implique nécessairement une *instruction approfondie*<sup>34</sup>.

65. Ces constatations, auxquelles je souscris pleinement, exigent quelques explications.

#### 1) *La nécessité de vérifier l'existence d'une instruction approfondie*

66. Dans leur jurisprudence, la Cour et la Cour EDH ont chacune étendu la portée de la protection issue du principe ne bis in idem au-delà du domaine des décisions de justice stricto sensu. Elles ont toutes deux jugé que des décisions d'autres autorités publiques participant à l'administration de la justice pénale au niveau national, auxquelles le droit national attribue des prérogatives pour constater et sanctionner des comportements illégaux, telles que les procureurs, pouvaient également être considérées comme des décisions « définitives » aux fins du principe ne bis in idem. Tel est le cas bien qu'aucune juridiction n'intervienne dans le processus et que la décision en question ne revête pas la forme d'une décision de justice<sup>35</sup>.

67. Cette extension constitue une amélioration significative pour la protection des droits des justiciables en matière de droit pénal et de procédure pénale. Néanmoins, je n'ai guère besoin de souligner qu'une décision d'un procureur de classer sans suite la procédure au cours de la phase d'enquête ne saurait être ipso facto assimilée à une décision d'acquiescement d'un justiciable rendue par une juridiction après la tenue d'un procès en bonne et due forme, dans le cadre duquel des éléments de preuve sont présentés au juge (ou au jury), débattus par les parties et, enfin, appréciés par le juge (ou le jury).

<sup>32</sup> Voir, entre autres, arrêts du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582, points 54 à 69) ; du 10 mars 2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, points 31 à 34) ; du 22 décembre 2008, Turanský (C-491/07, EU:C:2008:768, points 40 à 45), et AB e.a. (point 61). Voir également décision de la Cour EDH du 15 mars 2005, Horciag c. Roumanie (CE:ECHR:2005:0315DEC007098201).

<sup>33</sup> Concernant la prescription des poursuites, je dois admettre que l'arrêt du 28 septembre 2006, Gasparini e.a. (C-467/04, EU:C:2006:610, points 22 à 33), semble aboutir à une conclusion différente. Cependant, j'estime que, sur ce point, cet arrêt ne peut être concilié avec la jurisprudence ultérieure de la Cour sur les acquittements pour des motifs procéduraires et que, en tout état de cause, il a été implicitement contredit par l'arrêt du 8 septembre 2015, Taricco e.a. (C-105/14, EU:C:2015:555), dans lequel la Cour a considéré des règles nationales en matière de prescriptions comme des règles de nature procédurale. J'ajouterais qu'une telle approche est conforme à la jurisprudence de la Cour EDH ; voir, par exemple, décision du 5 décembre 2019, Smoković c. Croatie (CE:ECHR:2019:1112DEC005784912, § 43 à 45).

<sup>34</sup> Voir arrêts Kossowski (points 48, 53 et 54), et Mihalache (§ 97 et 98).

<sup>35</sup> Voir, entre autres, arrêts du 11 février 2003, Gözütok et Brüggé (C-187/01 et C-385/01, EU:C:2003:87, points 27, 28 et 31), et du 12 mai 2021, Bundesrepublik Deutschland (Notice rouge d'Interpol) (C-505/19, EU:C:2021:376, point 73 et jurisprudence citée). De manière similaire, arrêt Mihalache (§ 94 et 95).

68. Comme on le sait, les systèmes pénaux des États membres présentent une diversité de régimes juridiques établissant, d'une part, les conditions dans lesquelles les procureurs peuvent ou doivent enquêter sur des infractions alléguées et, le cas échéant, engager des poursuites pénales contre les auteurs présumés d'infractions, et, d'autre part, les motifs pour lesquels des procédures pénales peuvent être classées sans suite. Par exemple, dans un certain nombre d'États membres, des raisons tenant à l'absence d'intérêt public, de gravité suffisante de l'infraction ou de plainte de la victime, au comportement passé du prévenu, voire à des contraintes budgétaires, constituent des motifs valables pour qu'un procureur puisse clore l'enquête<sup>36</sup>.

69. De plus, indépendamment de la question de savoir si, dans le système pénal d'un État membre, les poursuites sont en principe obligatoires ou discrétionnaires, il est inévitable que des considérations d'opportunité, d'économie ou de politique judiciaire (par exemple, la charge de travail à un moment déterminé, les priorités en matière de répression ou les coûts financiers et en termes de personnel de l'enquête) puissent influencer les décisions des procureurs d'enquêter, de manière plus ou moins proactive, sur une infraction alléguée ou, inversement, de classer sans suite la procédure. Supposer que chaque procureur au sein de l'Union décide du sort des enquêtes et des poursuites dont il est chargé sur la seule base de son intime conviction quant à la culpabilité de l'auteur présumé de l'infraction, et de sa capacité à l'établir en justice, ne serait rien d'autre qu'un vœu pieux.

70. Il me semble que des considérations de ce type peuvent avoir un poids encore plus important lorsque des procureurs sont confrontés à des infractions transnationales, qui surviennent dans et/ou affectent deux États membres ou plus et qui sont commises par des auteurs d'infractions faisant usage des droits qu'ils tirent de l'ordre juridique de l'Union pour circuler librement au-delà des frontières nationales. Dans de telles situations, il est clair que certains procureurs peuvent être *mieux placés* que d'autres pour enquêter avec succès et, le cas échéant, engager des poursuites contre les éventuels auteurs d'infractions. Il est tout aussi évident que la coordination effective de plusieurs procureurs, établis dans différents États membres, travaillant chacun dans sa propre langue, éventuellement à des milliers de kilomètres de distance, et ignorant potentiellement l'existence de procédures parallèles, n'est pas quelque chose qui peut être considéré comme acquis, nonobstant l'existence d'instruments spécifiques en la matière<sup>37</sup>.

71. Par conséquent, dans un système fondé sur une confiance mutuelle qui s'applique au niveau transnational, il est, à mon avis, absolument crucial que le principe ne bis in idem ne soit applicable que si la décision d'un procureur de classer sans suite la procédure est fondée sur une appréciation du fond de l'affaire, découlant d'une instruction approfondie, qui se manifeste par une évaluation exhaustive d'un ensemble d'éléments de preuve suffisamment complet.

72. En effet, lorsque la responsabilité pénale de la personne poursuivie a été exclue sur la base d'un ensemble d'éléments de preuve inadéquat et fragmentaire, on peut supposer sans prendre de risques que la décision du procureur était fondée, principalement, sur des raisons d'opportunité, d'économie ou de politique judiciaire.

73. Naturellement, le fait qu'un procureur a procédé à une évaluation exhaustive d'un ensemble d'éléments de preuve suffisamment complet ne signifie pas que, au moment de prendre la décision de mettre fin à la procédure, tous les doutes quant à la responsabilité pénale de la personne poursuivie doivent nécessairement être dissipés. En réalité, un procureur peut être

<sup>36</sup> Voir, par exemple, opinion concordante du juge Pinto de Albuquerque jointe à l'arrêt Mihalache (§ 10 et suiv.).

<sup>37</sup> 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 (JO 2009, L 328, p. 42).

amené à tirer les conséquences nécessaires du fait que, indépendamment de son opinion personnelle concernant la culpabilité de la personne concernée, une instruction approfondie n'a pas fait apparaître un ensemble d'éléments de preuve susceptible de justifier une condamnation.

74. Toutefois, tant que l'instruction a été raisonnablement exhaustive et méticuleuse, la décision de mettre fin à la procédure peut être assimilée à un acquittement. Comme indiqué au point 60 ci-dessus, la Cour a admis que des décisions fondées sur l'insuffisance ou l'absence de preuves doivent être considérées, en principe, comme étant fondées sur une appréciation portée sur le fond de l'affaire. Il s'agit, selon moi, d'une conséquence logique, notamment, du principe de la présomption d'innocence<sup>38</sup>.

75. Les considérations qui précèdent soulèvent la question suivante : comment procéder pour constater qu'une décision telle que celle en cause est fondée ou non sur une *instruction approfondie* ?

## 2) L'examen de la décision de classer sans suite la procédure

76. La question de savoir si une décision d'un procureur de classer sans suite la procédure était fondée sur une instruction approfondie devrait être tranchée principalement sur la base de la motivation contenue dans le corps même de la décision<sup>39</sup> (le cas échéant, lu en combinaison avec les documents visés dans cette décision et/ou joints en annexe à celle-ci<sup>40</sup>). C'est d'ailleurs ce document qui explique les *motifs* du classement sans suite et les *éléments de preuve* invoqués à cet effet.

77. Par exemple, comme la Cour l'a constaté dans l'arrêt Kossowski, le défaut d'audition de la victime et celui d'un éventuel témoin au cours des enquêtes peut être considéré comme constituant un indice qu'une *instruction approfondie n'a pas* été menée dans une affaire donnée<sup>41</sup>. En revanche, ainsi que la Cour EDH l'a affirmé dans l'arrêt Mihalache, lorsqu'une instruction pénale a été ouverte avec l'incrimination de l'intéressé, que la victime a été interrogée et que des preuves ont été rassemblées et examinées par l'autorité compétente et qu'une décision motivée s'appuyant sur ces preuves a été rendue, on se trouve en présence d'éléments susceptibles de conduire au constat qu'*il y a eu une appréciation du fond de l'affaire*<sup>42</sup>.

78. Il convient ainsi d'effectuer une appréciation au cas par cas, à la lumière, principalement, du *contenu même* de la décision<sup>43</sup>. Si quelque chose devait ne pas être clair dans cette décision, rien n'empêche les autorités du second État membre de recourir aux instruments de coopération mis en place au sein du système juridique de l'Union<sup>44</sup> afin de demander les éclaircissements qui leur sont nécessaires de la part des autorités du premier État membre<sup>45</sup>.

79. Cependant, pour des raisons de sécurité juridique et de prévisibilité, il est essentiel que les principaux éléments permettant d'apprécier le « caractère définitif » d'une décision de classement sans suite de la procédure soient inclus dans le corps de la décision (le cas échéant, tel

<sup>38</sup> Ce principe est consacré, entre autres, à l'article 48, paragraphe 1, de la Charte.

<sup>39</sup> Voir, à cet effet, arrêt Kossowski (point 52).

<sup>40</sup> Voir, plus en détail, mes conclusions dans l'affaire GR e.a. (C-726/21, EU:C:2023:240, points 35 à 53).

<sup>41</sup> Arrêt Kossowski (point 53).

<sup>42</sup> Arrêt Mihalache (§ 98).

<sup>43</sup> Arrêt Mihalache (§ 97).

<sup>44</sup> Par exemple, décision-cadre 2009/948 (voir note en bas de page 37 des présentes conclusions).

<sup>45</sup> Voir, par analogie, arrêt du 16 novembre 2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, point 48).

que complété par les documents visés dans cette décision et/ou joints en annexe à celle-ci). En effet, l'auteur présumé de l'infraction doit être en mesure de vérifier si, à la lumière du droit national pertinent, la décision en question est susceptible de déclencher l'application du principe ne bis in idem<sup>46</sup>. Ainsi, des échanges d'informations ex post peuvent être utiles pour clarifier la portée et le sens de la décision, ou pour en compléter la motivation, mais ils ne sauraient en modifier fondamentalement le contenu.

80. À ce stade, il peut être utile de souligner un point important. L'analyse ci-dessus ne saurait être interprétée comme permettant, en substance, aux autorités pénales agissant dans le cadre d'une seconde procédure de contrôler la régularité des décisions adoptées dans le cadre d'une première procédure. Cela irait à l'encontre du principe de confiance mutuelle, qui est au cœur des règles de l'Union relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et priverait largement le principe ne bis in idem de son effet utile<sup>47</sup>.

81. Les autorités agissant dans le cadre d'une seconde procédure sont uniquement habilitées à vérifier les raisons (matérielles et/ou procédurales) pour lesquelles le premier procureur a décidé de classer sans suite la procédure. À cette fin, ces autorités devraient être autorisées à vérifier que le procureur a pris une telle décision après avoir examiné un ensemble complet d'éléments de preuve, et sans omettre, au motif que ceci serait considéré comme impossible, trop difficile ou tout simplement non nécessaire, de recueillir des éléments de preuve supplémentaires qui étaient susceptibles d'être particulièrement pertinents aux fins de l'appréciation.

82. Pour le reste, les constatations opérées dans la décision de classement sans suite de la procédure adoptée par le premier procureur (par exemple, sur la valeur probante des éléments de preuve examinés) devraient être prises au pied de la lettre. Les autorités agissant dans le cadre d'une seconde procédure ne peuvent se livrer à une nouvelle appréciation des éléments de preuve déjà examinés par le premier procureur<sup>48</sup>. La confiance mutuelle dans le fonctionnement des systèmes pénaux des États membres exige que les autorités pénales nationales respectent les constatations opérées par d'autres autorités nationales, quel que soit le verdict auquel celles-ci parviennent<sup>49</sup>.

83. À cet égard, un autre point de clarification pourrait être utile. La nécessité de vérifier qu'une décision de classement sans suite de la procédure a impliqué une appréciation du fond de l'affaire sur la base d'une instruction approfondie est une exigence qui concerne, de toute évidence, les « simples » décisions de classement sans suite de la procédure. Il s'agit des décisions par lesquelles il est mis fin à la procédure et la personne qui était poursuivie est, pour utiliser un langage imagé, « libre de ses mouvements ».

84. En effet, en vertu du droit de tous les États membres, il existe un certain nombre de mécanismes alternatifs de règlement des litiges qui peuvent conduire au classement sans suite des procédures pénales *en échange de* l'acceptation, par l'auteur présumé de l'infraction, de l'imposition d'une sanction administrative ou d'une mesure punitive alternative (plus) légère. Il va de soi que ce type de décisions de classement sans suite de la procédure devrait normalement être considéré, aux fins du principe ne bis in idem, comme équivalant à des condamnations. Tel

<sup>46</sup> Voir conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire bpost (C-117/20, EU:C:2021:680, point 119).

<sup>47</sup> Voir, dans le même sens, conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, points 75 et 76).

<sup>48</sup> Voir, à cet effet, arrêt M (point 30).

<sup>49</sup> Voir, entre autres, arrêt du 28 octobre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Extradition et ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, points 92 et 93 ainsi que jurisprudence citée). Voir également conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:381, points 52 et 63).

est le cas indépendamment de la question de savoir si ces décisions impliquent une constatation formelle de la responsabilité de l'auteur présumé de l'infraction. La jurisprudence sur ce point étant relativement claire, il n'y a pas lieu, selon moi, d'approfondir davantage l'examen de cette question<sup>50</sup>.

85. J'en viens à présent à l'examen de la condition « idem ».

### 3. La condition « idem »

86. En ce qui concerne la condition « idem », la Cour a jugé que le principe ne bis in idem, consacré à l'article 50 de la Charte, interdit un cumul de poursuites et de sanctions présentant une nature pénale « pour les *mêmes faits* et contre une *même personne* »<sup>51</sup>.

87. Deux éléments sont donc pertinents pour que cette condition soit remplie : l'identité des faits (*idem factum*) et l'identité de la personne (*idem persona*). Les doutes exprimés par la juridiction de renvoi semblant concerner tant l'un que l'autre, je chercherai à apporter des précisions concernant ces deux éléments.

#### a) *Idem factum*

88. Selon une jurisprudence établie de la Cour, le critère pertinent aux fins d'apprécier l'existence d'une *même infraction* est celui de l'identité des faits matériels, compris comme l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles qui ont conduit à l'acquiescement ou à la condamnation définitive de la personne concernée<sup>52</sup>.

89. Dans ce contexte, le terme « identité » ne devrait pas être compris comme une coïncidence absolue et complète des faits qui sont pertinents aux fins de l'infraction (ou des infractions) dont la personne est accusée. En réalité, la Cour a souvent fait référence à des faits qui sont, « en substance, les mêmes »<sup>53</sup>, faisant écho à l'expression « en substance les mêmes » qui est généralement utilisée dans la jurisprudence de la Cour EDH<sup>54</sup>. Dans le même temps, cependant, la Cour a clairement indiqué qu'une *simple similarité* des faits ne suffit pas : si des éléments factuels accessoires peuvent différer<sup>55</sup>, les *éléments factuels centraux* du comportement dont il est allégué qu'il constitue une infraction doivent correspondre<sup>56</sup>. Par exemple, le simple fait que

<sup>50</sup> Voir, en particulier, arrêt du 11 février 2003, Gözütok et Brügge (C-187/01 et C-385/01, EU:C:2003:87). Voir également conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Gözütok et Brügge (C-187/01, EU:C:2002:516, points 83, 88, 89, 97 et 106), ainsi qu'opinion concordante du juge Bošnjak, à laquelle se rallie le juge Serghides, jointe à l'arrêt Mihalache.

<sup>51</sup> Voir, par exemple, arrêt du 23 mars 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, point 49 et jurisprudence citée). Mise en italique par mes soins.

<sup>52</sup> Voir, par exemple, arrêt du 22 mars 2022, Nordzucker e.a. (C-151/20, EU:C:2022:203, point 38 et jurisprudence citée). Cette jurisprudence fait écho à celle de la Cour EDH ayant évoqué les « faits qui constituent un ensemble de circonstances factuelles concrètes impliquant le même contrevenant et indissociablement liées entre elles dans le temps et l'espace, l'existence de ces circonstances devant être démontrée pour qu'une condamnation puisse être prononcée ou que des poursuites pénales puissent être engagées » (voir, entre autres, arrêt Zolotoukhine, § 83 et 84).

<sup>53</sup> Arrêt du 22 mars 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, point 37).

<sup>54</sup> Voir, par exemple, arrêt de la Cour EDH du 15 novembre 2016, A et B c. Norvège (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 108 et jurisprudence citée).

<sup>55</sup> Voir, à cet effet, arrêt du 28 septembre 2006, Van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:614, point 49), et conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Kraaijenbrink (C-367/05, EU:C:2006:760, points 49 à 52).

<sup>56</sup> Voir arrêt du 22 mars 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, point 30). Voir également conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire bpost (C-117/20, EU:C:2021:680, point 135). Dans le même sens, arrêt de la Cour EDH du 14 janvier 2010, Tsonyo Tsonov c. Bulgarie (n° 2) (CE:ECHR:2010:0114JUD000237603, § 52).

l'auteur présumé de l'infraction a agi avec la même *intention criminelle*, dans le cadre d'une succession de faits, ne saurait suffire pour déduire que ces faits font partie d'un même ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles aux fins du principe ne bis in idem<sup>57</sup>.

90. En revanche, la *qualification juridique* en droit national des faits n'est pas pertinente aux fins de la constatation de l'existence d'une même infraction, dans la mesure où la portée de la protection conférée à l'article 50 de la Charte ne saurait varier d'un État membre à l'autre<sup>58</sup>. Comme la Cour l'a expliqué dans l'arrêt Van Esbroeck, en raison de l'absence d'harmonisation des législations pénales nationales, un critère fondé sur la qualification juridique des faits serait de nature à créer autant d'obstacles à la liberté de circulation dans l'Union qu'il existe de systèmes pénaux dans les États membres<sup>59</sup>. Dans l'arrêt Zolotoukhine, la Cour EDH a également souligné qu'une approche formaliste et restrictive, fondée sur la qualification juridique des deux infractions, serait trop restrictive des droits des personnes, et risquerait donc d'affaiblir la garantie que le principe ne bis in idem entend établir<sup>60</sup>.

### **b) *Idem persona***

91. L'autre élément de l'idem est l'identité de l'auteur de l'infraction, c'est-à-dire la personne qui est (ou qui est prétendument) responsable de l'infraction (ou des infractions) en question et qui, par conséquent, pourrait faire l'objet d'un procès et d'une sanction de nature pénale plus d'une fois.

92. L'application du principe ne bis in idem garanti à l'article 50 de la Charte suppose donc que ce soit la *même personne* qui fasse l'objet des poursuites ou sanctions pénales en cause. Comme la Cour l'a jugé, ce principe ne s'applique pas à d'autres personnes que celles qui ont été définitivement jugées par un État membre<sup>61</sup> et, par conséquent, il ne peut pas être méconnu si ce n'est pas la même personne qui a été jugée et/ou sanctionnée plus d'une fois pour un même comportement illicite<sup>62</sup>.

93. Dans l'arrêt Mihalache, la Cour EDH a souligné qu'une décision d'un procureur de classer sans suite la procédure est fondée sur une appréciation au fond lorsqu'elle contient un examen *tant* des éléments factuels de l'infraction *que* de la situation spécifique de la personne. Cela signifie qu'il doit ressortir de la décision en question que le procureur s'est livré à l'évaluation des preuves versées au dossier et a porté une appréciation sur la « participation [de l'auteur présumé de l'infraction] à l'un ou à l'ensemble des événements ayant conduit à la saisine des organes d'enquête, aux fins de déterminer si la responsabilité "pénale" a été établie »<sup>63</sup>. Dans le même sens, la Cour a indiqué qu'il était nécessaire, pour que l'article 50 de la Charte soit applicable, que « la responsabilité pénale de la personne concernée ait été examinée *et* qu'une décision à cet égard ait été adoptée »<sup>64</sup>.

<sup>57</sup> Voir, à cet effet, arrêt du 18 juillet 2007, Kraaijenbrink (C-367/05, EU:C:2007:444, point 29).

<sup>58</sup> Voir arrêt du 22 mars 2022, Nordzucker e.a. (C-151/20, EU:C:2022:203, point 39 et jurisprudence citée).

<sup>59</sup> Arrêt du 9 mars 2006 (C-436/04, EU:C:2006:165, point 35).

<sup>60</sup> Arrêt Zolotoukhine (§ 78 à 84).

<sup>61</sup> Voir arrêt du 28 septembre 2006, Gasparini e.a. (C-467/04, EU:C:2006:610, point 37).

<sup>62</sup> Voir arrêt du 5 avril 2017, Orsi et Baldetti (C-217/15 et C-350/15, EU:C:2017:264, points 17 et 19 ainsi que jurisprudence citée).

<sup>63</sup> Arrêt Mihalache (§ 97 et 98).

<sup>64</sup> Voir, par exemple, arrêt AB e.a. (point 57) (mise en italique par mes soins).

94. Je comprends cela comme signifiant que, dans la décision de nature pénale en question, la responsabilité pénale de cette personne doit avoir été spécifiquement examinée et écartée pour un motif de fond : par exemple, au motif que la personne n'est pas le contrevenant ou, en tout état de cause, qu'elle ne peut être tenue responsable de l'infraction.

95. Idéalement, cela devrait être expressément indiqué dans la décision en question. Néanmoins, il ne saurait être exclu que, si un procureur parvient à la conclusion que les faits allégués ne donnent lieu à aucune infraction pénale, la décision de classer sans suite la procédure n'identifie pas formellement la personne qui invoque la protection du principe ne bis in idem avec des termes tels que « l'auteur présumé de l'infraction », « le suspect », « l'accusé » ou « la personne poursuivie ». En outre, sur ce point également, une interprétation formaliste de l'article 50 de la Charte risquerait de restreindre de manière excessive les droits des justiciables. Selon moi, une personne devrait être en droit d'invoquer la protection du principe ne bis in idem s'il ressort clairement et incontestablement du texte de la décision que sa situation juridique en tant que contrevenante, ou personne responsable du comportement dont il est allégué qu'il est constitutif d'une infraction, a fait l'objet d'une appréciation exhaustive.

### **C. La question posée (II) : l'application de l'article 50 de la Charte**

96. Comme je l'ai souligné dans mes remarques liminaires, il appartient en principe à la juridiction de renvoi d'apprécier si les conditions énoncées ci-dessus sont remplies ou non dans une affaire dont elle a été saisie. Néanmoins, en vue d'aider au mieux cette juridiction, j'exposerai à présent quelques brèves considérations concernant l'éventuelle application du principe ne bis in idem dans la procédure au principal.

97. En l'espèce, il est constant que les deux procédures qui se tiennent devant les juridictions roumaines compétentes sont de nature pénale. C'est plutôt la question de savoir si les conditions « bis » et « idem » sont remplies qui fait débat.

98. En ce qui concerne la condition « bis », il me semble que la question relative au caractère définitif de l'ordonnance de classement sans suite du 27 septembre 2016 a été tranchée en conséquence de l'ordonnance de la Judecătoria Slatina (tribunal de première instance de Slatina) du 21 novembre 2016<sup>65</sup>. En effet, dans l'hypothèse où les constatations de cette juridiction sont correctes, cela signifierait, si je comprends bien les dispositions du droit national, que seules des voies de recours extraordinaires existent contre l'ordonnance de classement sans suite du 27 septembre 2016. Il s'ensuit que cette ordonnance est, en vertu de l'article 50 de la Charte, « définitive » et donc, en principe, susceptible de déclencher l'application du principe ne bis in idem.

99. En revanche, la question de savoir si ladite ordonnance contient une appréciation au fond qui était basée sur une instruction approfondie semble bien moins évidente. À mon sens, le fait que les informations à cet égard figurent dans le corps de la décision du procureur ou dans un rapport établi par la police joint en annexe à cette décision est sans incidence, à condition que le procureur reprenne clairement à son compte l'appréciation opérée par la police et que le droit national permette une telle pratique.

<sup>65</sup> Voir points 15 à 17 des présentes conclusions.

100. Ce qui importe réellement et ce que la juridiction de renvoi devrait donc vérifier est ce qui suit : l'ordonnance était-elle principalement fondée sur une appréciation des éléments matériels de l'infraction alléguée (par exemple, l'existence des faits allégués, leur qualification juridique, la responsabilité pénale de l'auteur présumé de l'infraction, etc.) ou sur des motifs procéduraux ? Dans le premier cas, les constatations du procureur ont-elles été le résultat d'une instruction adéquate, mise en évidence par une évaluation exhaustive d'un ensemble d'éléments de preuve suffisamment complet, ou l'ordonnance a-t-elle également été motivée par des considérations d'opportunité, d'économie ou de politique judiciaire ?

101. Ensuite, en ce qui concerne la condition « idem », je crois comprendre que, selon la juridiction de renvoi, les faits qui ont été examinés dans les deux procédures sont, en substance, les mêmes. Cela signifie que les infractions alléguées dans les deux procédures distinctes, bien qu'elles soient différentes d'un point de vue formel (chantage et corruption passive), devraient être considérées comme équivalentes aux fins de l'article 50 de la Charte.

102. Cependant, les parties au litige semblent être en désaccord en ce qui concerne l'élément *idem persona*. Si je comprends bien, la source du désaccord réside dans le fait qu'une procédure a été ouverte *in rem*, tandis que l'autre a été ouverte *in personam*.

103. J'ai bien évidemment conscience de la distinction théorique entre les actions *in rem* et les actions *in personam*<sup>66</sup>. Ses implications me semblent toutefois moins claires dans le cadre d'une procédure pénale roumaine. Il m'apparaît que cette distinction découle principalement de l'article 305 du code de procédure pénale, selon lequel, notamment, c'est l'existence d'éléments suggérant qu'une certaine personne a pu commettre l'infraction ayant justifié l'ouverture des poursuites pénales qui impose au procureur d'ordonner que les poursuites pénales continuent à l'égard de cette personne, avec pour conséquence que cette dernière acquiert la qualité de suspect.

104. Cela étant dit, je ne suis pas certain qu'il convienne d'attribuer un poids significatif aux spécificités du droit national dans le cadre de l'appréciation que la juridiction de renvoi sera amenée à effectuer aux fins de l'application de l'article 50 de la Charte dans le cas d'espèce. Comme expliqué au point 95 des présentes conclusions, ce ne sont pas les dénominations qui importent en vertu de cette disposition, mais le fond. La question de savoir si, dans la première procédure, l'auteur présumé de l'infraction s'était formellement vu attribuer le statut de « suspect » ou toute autre qualification comparable est donc peu importante. Ce qui est crucial est la question de savoir s'il est raisonnablement clair, sur la base du texte de la décision ayant mis fin à cette procédure, que la situation juridique de cette personne en tant qu'éventuelle contrevenante, susceptible de donner lieu à une infraction pénale, a été dûment examinée.

#### **D. Quelques remarques finales**

105. Après avoir traité les différentes questions juridiques soulevées par la juridiction de renvoi, je souhaiterais clore les présentes conclusions par quelques remarques finales, dans l'espoir qu'elles puissent fournir certaines indications aux fins de l'interprétation et de l'application de l'article 50 de la Charte.

<sup>66</sup> Pour simplifier à l'extrême, les actions *in rem* concernent une situation de fait, alors que les actions *in personam* sont dirigées contre une personne.

106. Le nombre d'arrêts rendus tant par la Cour que par la Cour EDH ces quelques dernières années semble indiquer que la portée du principe ne bis in idem est une source d'incertitude pérenne. Diverses questions se sont posées, dans une multitude d'affaires, qui ont conduit ces juridictions, selon les circonstances, à affiner, à préciser, mais aussi parfois à développer significativement leur jurisprudence.

107. Selon moi, le fait que, à quelques nuances mineures près, la Cour et la Cour EDH ont suivi des lignes de raisonnement similaires et produit un corpus jurisprudentiel relativement homogène est sans aucun doute à saluer. Globalement, il me semble que ces juridictions se sont efforcées de trouver un juste équilibre entre différents intérêts concurrents. Je reconnais qu'il ne s'agit pas là d'une tâche aisée.

108. Afin d'expliquer pourquoi ma position est celle-ci, un retour dans le temps peut s'avérer utile. Le principe ne bis in idem est une construction juridique très ancienne, dont des traces ont été trouvées, entre autres, dans le code de Hammurabi, les écrits de Démosthène, le Digeste de Justinien et de nombreux droits canoniques médiévaux<sup>67</sup>. Dans l'(actuelle) Union européenne, même en l'absence de toute disposition en ce sens, il a été adopté dès le milieu des années 1960 et est considéré comme étant lié à l'idée d'équité<sup>68</sup>.

109. Il semblerait que, si le sens et la portée précis du principe ne bis in idem ont quelque peu varié au fil des siècles, l'approche quant à sa double raison d'être est restée relativement constante : égalité et sécurité juridique<sup>69</sup>.

110. D'une part, il est généralement considéré comme injuste et arbitraire que l'État, « avec toutes les ressources et le pouvoir dont il dispose, [...] multipli[e] les tentatives en vue de faire condamner une personne en raison d'une infraction alléguée, l'exposant ainsi à des difficultés, des frais et des épreuves et la contraignant à vivre dans un état permanent d'anxiété et d'insécurité »<sup>70</sup>. Le principe ne bis in idem vise ainsi, en premier lieu, à éviter une situation dans laquelle une personne est exposée au risque de subir une peine plus d'une fois<sup>71</sup>.

111. D'autre part, le principe ne bis in idem est également indissociablement lié au principe de l'autorité de la chose jugée : l'idée est que, en vue de garantir aussi bien la stabilité du droit et des relations juridiques qu'une bonne administration de la justice, les décisions juridictionnelles devenues définitives ne devraient plus être remises en cause<sup>72</sup>.

<sup>67</sup> Coffey, G., « A History of the Common Law Double Jeopardy Principle : From Classical Antiquity to Modern Era », *Athens Journal of Law*, vol. 8, n° 3, juillet 2022, p. 253 à 278.

<sup>68</sup> Voir arrêt du 5 mai 1966, Gutmann/Commission (18/65 et 35/65, EU:C:1966:24), et, avec d'autres références à la jurisprudence ancienne, prise de position de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:739, point 43).

<sup>69</sup> Voir Coffey, G., cité dans la note en bas de page 67 des présentes conclusions. Dans le même sens, conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Gözütok et Brügge (C-187/01, EU:C:2002:516, point 49).

<sup>70</sup> Ainsi que l'a affirmé la Supreme Court of the United States (Cour suprême des États-Unis) dans l'arrêt *Green v. United States* (1957) 355 US 184 (point 187). Voir également conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire *Kossowski* (C-486/14, EU:C:2015:812, point 36).

<sup>71</sup> À cet égard, voir conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire *M* (C-398/12, EU:C:2014:65, point 48).

<sup>72</sup> En ce qui concerne la notion d'« autorité de la chose jugée », voir, parmi de nombreux autres, arrêt du 30 septembre 2003, *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513, point 38). Sur la relation entre les deux notions, voir arrêt du 22 mars 2022, *Nordzucker e.a.* (C-151/20, EU:C:2022:203, point 62 et jurisprudence citée).

112. Dans le système juridique de l'Union, la protection du principe ne bis in idem trouve une troisième raison d'être : garantir la libre circulation des personnes au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La Cour a souligné, en lien avec l'article 54 de la CAAS, qu'une personne qui a déjà été définitivement jugée doit pouvoir circuler librement sans devoir craindre de nouvelles poursuites pénales pour les mêmes faits dans un autre État membre<sup>73</sup>.

113. Ces objectifs plaident ainsi contre une interprétation excessivement *restrictive* du principe ne bis in idem. Dans le même temps, toutefois, une application excessivement *large* de ce principe irait à l'encontre d'autres intérêts publics dignes de protection.

114. Je vise, en particulier, l'intérêt général de la société à poursuivre efficacement les auteurs d'infractions<sup>74</sup>, ainsi que l'intérêt spécifique des victimes d'infractions non seulement à obtenir réparation de la part des auteurs de celles-ci, mais également à voir que la « justice est rendue »<sup>75</sup>. Après tout, le nom même d'« espace de liberté, de sécurité et de justice » implique que la liberté ne peut pas s'exprimer au détriment de la sécurité et de la justice. Cette dernière doit être comprise, bien évidemment, comme la justice pour tous les justiciables : les auteurs présumés d'infractions mais également les victimes présumées. C'est pourquoi, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, TUE, au sein de cet espace, la libre circulation des personnes doit être garantie en liaison avec des mesures appropriées en matière, notamment, de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène<sup>76</sup>.

115. À cet égard, on ne saurait ignorer qu'une approche superficielle de l'application du principe ne bis in idem pourrait conduire à certains abus et manipulations de la part d'auteurs d'infractions, qui pourraient pratiquer un « forum shopping » afin de s'assurer de l'impunité de leurs actes. En effet, lorsque des infractions donnent lieu à des enquêtes de la part de plusieurs procureurs de manière simultanée, il existe un risque réel que le parquet le moins bien placé (ou confronté au sous-effectif le plus important ou à la charge de travail la plus lourde) puisse, de facto, empêcher qu'une enquête sérieuse soit menée concernant une infraction, dès lors qu'une décision de ce parquet de classer sans suite la procédure pourrait devancer l'action de tout autre parquet.

116. En outre, de ce côté du spectre également, il existe un intérêt lié à l'Union qui mérite une attention particulière : la confiance mutuelle. Il ressort d'une jurisprudence constante que la confiance mutuelle ne peut être maintenue et renforcée que si les autorités d'un État membre sont en mesure de s'assurer que, dans un autre État membre, la responsabilité pénale d'une personne suspectée d'avoir commis une infraction a été *dûment* examinée<sup>77</sup>.

117. Il est donc de la plus haute importance qu'un juste équilibre entre ces intérêts soit trouvé dans le cadre de l'interprétation de l'article 50 de la Charte. Il convient, en particulier, de concilier une protection effective des droits des justiciables avec l'intérêt légitime des États

<sup>73</sup> Voir arrêt du 12 mai 2021, Bundesrepublik Deutschland (Notice rouge d'Interpol) (C-505/19, EU:C:2021:376, point 79 et jurisprudence citée).

<sup>74</sup> Voir, à cet effet, arrêts du 29 avril 2021, X (Mandat d'arrêt européen – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, point 97), et AB e.a. (point 58).

<sup>75</sup> Voir conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, point 80), et de l'avocat général Bobek dans l'affaire BV (C-129/19, EU:C:2020:375, point 113).

<sup>76</sup> Voir, à cet égard, arrêt du 10 mars 2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, point 34).

<sup>77</sup> Voir arrêt du 12 mai 2021, Bundesrepublik Deutschland (Notice rouge d'Interpol) (C-505/19, EU:C:2021:376, point 81 et jurisprudence citée).

membres à éviter l'impunité des criminels<sup>78</sup>. Telle est l'idée centrale qui m'a guidé dans les présentes conclusions lorsque, après avoir passé en revue et analysé la jurisprudence, j'ai essayé de proposer à la Cour ce qui me semble être une approche « équilibrée » concernant les conditions « bis » et « idem ».

118. En particulier, je ne vois pas comment une personne dont l'implication dans une infraction alléguée n'a, au cours d'une première procédure clôturée au stade de l'instruction, pas été spécifiquement examinée, et/ou été examinée que sur la base d'un ensemble d'éléments de preuve inadéquat et fragmentaire, pourrait valablement prétendre qu'une procédure ultérieure, dans le cadre de laquelle son implication fait l'objet d'un examen à part entière, sur la base d'un ensemble d'éléments de preuve solide et complet, l'exposerait au risque de subir une double peine et/ou se heurterait au principe de l'autorité de la chose jugée.

## V. Conclusion

119. En conclusion, je propose à la Cour de répondre à la question préjudicielle posée par la Curtea de Apel Craiova (cour d'appel de Craiova, Roumanie) en ce sens qu'une personne peut être considérée comme définitivement acquittée, au sens de l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en conséquence de l'adoption par un procureur d'une décision de classement sans suite de la procédure sans qu'aucune sanction ou autre mesure punitive ne soit infligée à cette personne, seulement, entre autres conditions, i) si la décision est fondée sur une appréciation du fond de l'affaire, qui découle elle-même d'une instruction approfondie, consistant en une évaluation exhaustive d'un ensemble d'éléments de preuve suffisamment complet, et ii) s'il ressort du texte de la décision que la situation juridique spécifique de ladite personne, en tant que responsable des faits dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'une infraction, a été dûment examinée.

<sup>78</sup> Dans le même sens, conclusions de l'avocat général Bobek dans les affaires Bundesrepublik Deutschland (Notice rouge d'Interpol) (C-505/19, EU:C:2020:939, point 93) et bpost (C-117/20, EU:C:2021:680, point 121).