



**2019/2207(INI)**

4.9.2020

## **PROJET DE RAPPORT**

sur la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen et des procédures de remise  
entre États membres  
(2019/2207(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Javier Zarzalejos

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET CONSTATS.....	3
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	8

## EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET CONSTATS

### Procédure et sources

La décision-cadre de 2002 relative au mandat d'arrêt européen est le premier instrument de reconnaissance mutuelle dans le domaine du droit pénal de l'UE et, donc, l'instrument pour lequel existe la plus grande expérience en ce qui concerne la question de la reconnaissance mutuelle. Sa base juridique est l'article 31, points a) et b), et l'article 34, paragraphe 2, point b), de l'ancien TUE et la Commission l'a proposée au titre de l'ancien troisième pilier. Elle devait être transposée avant le 31 décembre 2003. Les États membres ont donc 16 années d'expérience avec l'instrument mentionné. Tous les États membres participent à l'instrument. Le présent rapport est l'occasion d'évaluer l'application du mécanisme institué par la décision-cadre 2002/584/JAI dans les États membres concernés.

Comme il est indiqué plus haut, cet instrument repose sur le principe de reconnaissance mutuelle, ce qui signifie que les mandats d'arrêt européens émis dans un État membre doivent être directement reconnus et exécutés dans un autre État membre, sauf dans certains cas spécifiques.

Le rapport se penchera sur les aspects suivants:

- les obstacles à la mise en œuvre rencontrés au niveau des États membres;
- le lien avec des instruments complémentaires;
- les difficultés liées à la diversité des mesures que les États membres sont susceptibles d'appliquer dans le cadre de l'exécution des mandats d'arrêt européens;
- l'incidence de l'instrument sur la protection des droits fondamentaux;
- des recommandations sur la manière de surmonter les divers obstacles rencontrés dans la mise en œuvre.

Le rapporteur a recueilli des informations et s'est appuyé, entre autres, sur les sources suivantes:

- un échange de vues approfondi avec les parties prenantes lors de la réunion de la commission LIBE du 20 février 2020;
- une évaluation d'impact ex-post par les services de l'EPRS du Parlement, publiée en juin 2020;
- un échange d'informations avec les parties prenantes concernées, telles que la Commission européenne, Eurojust, l'Agence des droits fondamentaux, des universitaires (y compris le rapport de 2016 du PE sur le mandat d'arrêt européen) et les praticiens qui utilisent l'instrument;
- le rapport de mise en œuvre de la Commission du 2 juillet 2020.

## Aperçu général de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen

Depuis l'entrée en vigueur de la décision-cadre 2002/584/UE relative au mandat d'arrêt européen en 2004, une grande quantité de données existent, bien que la cohérence des données collectées et leur compréhension correcte posent parfois problème; par exemple, vu la divergence statistique entre les mandats d'arrêts européens émis et exécutés, une simple lecture des chiffres créerait l'impression erronée que le taux de conformité est faible. Tel n'est pas le cas, comme la Commission l'a expliqué. En outre, un grand nombre d'arrêts nationaux et d'arrêts de la Cour de justice clarifient certains points et montrent la nécessité d'éventuelles améliorations ou consolidations. Par ailleurs, les praticiens et des organes de l'UE tels qu'Eurojust ont accumulé une grande expertise; par exemple, Eurojust a même publié un guide de la jurisprudence de la CJUE relative au mandat d'arrêt européen. La question a également été analysée en profondeur par des ONG telles que Fair Trials International, le rapport 2016 du CCBE et d'autres.

Sur la base des données recueillies, on peut établir que, en règle générale, le mandat d'arrêt européen fonctionne de manière satisfaisante. Cependant, lors de l'application des instruments, il est apparu que certains domaines nécessitaient des clarifications. Ils portent sur:

- la définition du principe ne bis in idem; par le passé, la CJUE s'est clairement prononcée sur la problématique de la non-reconnaissance obligatoire sur la base du principe ne bis in idem visé à l'article 3, paragraphe 2, de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, problématique qui nécessitait de clarifier la question des «mêmes faits» et de l'«exécution de sanction»;
- l'éventualité de plusieurs mandats d'arrêt européens de différents États membres, et leur ordre;
- la question de la proportionnalité - l'émission de mandats d'arrêt européens pour des délits mineurs dans certains États membres; la question a été traitée au moyen du manuel relatif au mandat d'arrêt européen;
- la question des motifs de non-reconnaissance supplémentaires qui ne sont pas expressément prévus dans la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et qui ont trait aux droits fondamentaux, comme les conditions de détention ou l'indépendance du système judiciaire; la CJUE a précisé que l'article 3 de la CEDH (article 4 de la Charte) s'applique pleinement en ce qui concerne les conditions de détention ainsi que certaines garanties fondamentales d'un procès équitable, comme l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, et elle a utilisé, à cette occasion, un critère d'évaluation plus léger (et non pas le déni de justice flagrant de la Cour européenne des droits de l'homme);
- des questions de définition de l'autorité judiciaire; la CJUE a précisé que les autorités d'émission ne pouvaient être que des procureurs indépendants et des juges; à cet égard, Eurojust a préparé un guide pour l'interprétation des différents systèmes nationaux de poursuites judiciaires;

- la question de la double incrimination en ce qui concerne l'évaluation des infractions qui ne figurent pas dans la liste des 32 infractions pour lesquelles il n'y a pas de contrôle de la double incrimination.
- la question de la cohérence avec d'autres instruments relatifs aux droits du suspect, comme la directive sur le droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, la directive relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales et la directive relative au droit d'accès à un avocat, et avec d'autres instruments de reconnaissance mutuelle, comme la décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, ou la directive 2014/41/UE concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale;
- la question de la compréhension commune de certains concepts du mandat d'arrêt européen, par exemple une compréhension commune des mandats d'arrêt européens pendant une procédure pénale (et la notion de «prêt à être jugé»), la question des infractions accessoires, des délais et des exigences de notification, etc.

### **Principales conclusions et recommandations du rapporteur**

Sur la base de ce qui précède, le rapporteur aimerait souligner les points suivants:

#### **a. Généralités**

Le système du mandat d'arrêt européen, si l'on en croit les statistiques disponibles, est un succès et les problèmes limités qui existent ne mettent pas cette réussite en question. L'un des principaux facteurs de valeur ajoutée est l'applicabilité à tous les États membres de l'UE; à cet égard, les éventuelles corrections et améliorations devraient s'appuyer sur cette constatation et en tenir compte.

#### **b. Problématiques juridiques passées et rôle de la CJUE et d'autres instruments de «droit souple»**

Un grand nombre de questions légales qui restaient en suspens ont pu être traitées au moyen de questions préliminaires dans le cadre d'une coopération entre les juridictions nationales et la CJUE; c'est ainsi que des réponses ont été données concernant la définition d'«autorité judiciaire d'émission» (tribunaux et procureurs indépendants); l'interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants en ce qui concerne les conditions de détention ainsi que l'importance de l'indépendance des systèmes judiciaires nationaux ont été soulignées; le principe ne bis in idem a été clarifié; ainsi que le lien avec d'autres instruments (concernant la reconnaissance des peines de prison), etc. En outre, des mesures de «droit souple», telles que des manuels du mandat d'arrêt européen, des notices d'information Eurojust, la formation de juges et d'experts, ont permis de clarifier des questions par le passé.

#### c. Double incrimination et développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

La double incrimination constitue un problème dans certains cas, essentiellement en ce qui concerne les divergences d'interprétation du champ d'application de la vérification et la question de la liste de 32 infractions pour lesquelles aucune vérification ne devrait avoir lieu; une certaine clarification pratique et judiciaire semble nécessaire à cet égard. Sur ce point, dans la perspective d'une plus grande intégration, il convient d'envisager un éventuel élargissement de la liste de 32 infractions (par exemple, les crimes haineux ou les infractions à l'ordre public et à l'intégrité constitutionnelle des États membres) ou même une approche différente de la question dans la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, avec une «liste négative», comme il était prévu aux articles 27 et 28 de la proposition initiale de la Commission sur le mandat d'arrêt européen (COM(2001)0522 final). La Commission déclarait dans cette communication: «Aux termes de l'article 27, chaque État membre peut établir une liste de comportements pour lesquels il dit refuser a priori l'exécution des mandats d'arrêt européens (système de "liste négative"). Cette liste ne pourra viser que des comportements non incriminés dans l'État membre qui établit la liste, mais passibles de sanctions pénales dans d'autres États membres. Des infractions qui, au cours de l'histoire, ont été dépénalisées (avortement, consommation de drogue, euthanasie...) sont l'exemple typique de ce qui pourrait figurer sur cette liste. On peut en effet considérer que la dépénalisation a, dans ces cas, fait l'objet d'un débat démocratique au sein de l'État qui, dès lors, n'accepte plus de prêter son concours à d'autres États qui continueraient à pénaliser les activités en cause. Pourront également figurer sur cette liste des questions plus générales liées à l'infraction pénale telle que par exemple l'âge minimal d'imputabilité des infractions. La liste des infractions mentionnées dans cet article devra être communiquée au secrétariat général du Conseil et à la Commission et publiée. Toutefois, un délai de trois mois au moins sera nécessaire à compter de la publication de la liste ou de sa modification, pour permettre à l'État membre d'invoquer les exceptions qu'elle contient.»

#### d. Cohérence

Le rapporteur estime que l'une des principales problématiques est celle de la cohérence de l'application. Souvent, ce n'est pas la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen qui pose problème mais, essentiellement, une compréhension différente de certains concepts et la nécessité pour la Commission d'offrir certaines orientations et, si nécessaire, de lancer des procédures en infraction pour assurer une compréhension commune.

À cet égard, il est important qu'il existe une vision claire et cohérente du droit pénal de l'Union européenne et de la reconnaissance mutuelle en droit pénal, compte tenu également du niveau existant d'harmonisation des droits procéduraux et fondamentaux en droit pénal. Une telle vision cohérente demande que la même solution s'applique dans différents instruments de reconnaissance mutuelle et une mosaïque constituée au cas par cas n'est ni une bonne législation, ni une solution utile pour les praticiens. Par exemple, l'utilisation de motifs de non-reconnaissance obligatoires et facultatifs dans la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen mais uniquement de motifs facultatifs dans les autres instruments, la définition et l'utilisation systématique d'un motif de non-reconnaissance lié aux droits fondamentaux et le

même catalogue de motifs de non-reconnaissance, etc.

Les questions de cohérence recensées seront traitées au moyen de mesures pratiques (formation des praticiens), par le droit souple (manuels et recommandations), éventuellement par une législation très ciblée (définition de l'autorité judiciaire, *ne bis in idem*, droits fondamentaux, etc.) et une législation complémentaire (détention préventive). À moyen et à long terme, un code de l'UE pour les affaires pénales sera également mis en place.

#### e. Formation

La formation est l'un des principaux volets d'une application adéquate du mandat d'arrêt européen. Des plates-formes telles que le Réseau européen de formation judiciaire, cofinancé par la Commission, ont beaucoup fait ces dernières années en introduisant des formations spéciales pour les juges et les procureurs en ce qui concerne les instruments de reconnaissance mutuelle de l'UE ainsi qu'une formation linguistique. Malheureusement, tous les États membres et toutes les écoles de magistrature ne participent pas régulièrement à une telle formation. À cet égard, il convient d'envisager une plate-forme supplémentaire de l'UE, comprenant tous les États membres de l'UE et destinée à des échanges d'informations et à l'apprentissage, avec notamment un aperçu des différentes jurisprudences nationales en matière de mandat d'arrêt européen.

#### f. Harmonisation des droits et garanties procéduraux et confiance mutuelle

Souvent, ce n'est pas la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen qui pose problème, mais l'absence de confiance mutuelle due à un manque d'harmonisation de certaines normes et de certains droits fondamentaux communs en matière de procédure. Les six directives sur les droits procéduraux des suspects, la directive sur les droits des victimes et l'harmonisation de certaines infractions pénales en vertu de l'article 83, paragraphe 1, du traité FUE, ont permis d'enregistrer certains progrès. Cependant, il convient d'évaluer à titre prioritaire une législation supplémentaire dans le domaine de la recevabilité des preuves (l'importance de normes communes en ce qui concerne les jugements définitifs et leur reconnaissance mutuelle) et encore plus en ce qui concerne la détention préventive. Une base juridique existe à l'article 82, paragraphe 2, du traité FUE, pour les conditions de détention pendant la phase de détention préventive. De telles normes devraient avoir pour objectif les normes les plus élevées possibles et non le plus petit commun dénominateur. Il conviendrait d'éviter de mettre en place des dérogations peu claires, comme on l'a fait par le passé dans certaines directives, ce qui pousse des États membres à en faire une large utilisation (comme les limitations du droit à un avocat pendant la phase préalable au procès). À cet égard, il est urgent que la Commission avertisse les États membres qui n'ont pas transposé les normes communes et lance les procédures d'infraction, si nécessaire. Seule une pleine adhésion à des normes arrêtées d'un commun accord peut favoriser la confiance mutuelle.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen et des procédures de remise entre États membres (2019/2207(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu les articles 2, 3, 6 et 7 du traité sur l'Union européenne (traité UE) et l'article 82 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres<sup>1</sup>,
- vu la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009 portant modification des décisions-cadres 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI et 2008/947/JAI, renforçant les droits procéduraux des personnes et favorisant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée lors du procès<sup>2</sup>,
- vu les rapports de la Commission sur la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen et des procédures de remise entre États membres (COM(2005)0063 et SEC(2005)0267, COM(2006)0008 et SEC(2006)0079, COM(2007)0407 et SEC(2007)0979, COM(2011)0175 et SEC(2011)0430),
- vu la version révisée du manuel concernant l'émission et l'exécution d'un mandat d'arrêt européen,
- vu sa résolution du 15 décembre 2011 sur les conditions de détention dans l'Union<sup>3</sup> et sa résolution du 27 février 2014 contenant des recommandations à la Commission sur la révision du mandat d'arrêt européen<sup>4</sup>,
- vu la feuille de route de 2009 du Conseil visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales<sup>5</sup>,
- vu la directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales<sup>6</sup>,
- vu la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012

---

<sup>1</sup> JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 81 du 27.3.2009, p. 24.

<sup>3</sup> JO C 168 E du 14.6.2013, p. 82.

<sup>4</sup> JO C 285 du 29.8.2017, p. 135.

<sup>5</sup> JO C 295 du 4.12.2009, p. 3.

<sup>6</sup> JO L 280 du 26.10.2010, p. 1.



relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales<sup>7</sup>,

- vu la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires<sup>8</sup>,
- vu la directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen<sup>9</sup>,
- vu l'évaluation de la mise en œuvre européenne du mandat d'arrêt européen publiée en juin 2020 par le service de recherche du Parlement européen (EPRS),
- vu le rapport de la Commission du 2 juillet 2020 sur la mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (COM(2020)0270),
- vu l'évaluation de la valeur ajoutée européenne relative au mandat d'arrêt européen commandée par l'EPRS, achevée en janvier 2014,
- vu le rapport final du Conseil du 27 mai 2009 sur la quatrième série d'évaluations mutuelles concernant l'application pratique du mandat d'arrêt européen et des procédures correspondantes de remise entre États membres,
- vu le rapport de la Commission du 26 septembre 2019 concernant la mise en œuvre de la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires (COM(2019)0560),
- vu les conclusions du Conseil du 13 décembre 2018 sur la reconnaissance mutuelle en matière pénale «Favoriser la reconnaissance mutuelle en renforçant la confiance mutuelle»<sup>10</sup>,
- vu la stratégie de l'UE relative au droit des victimes (2020-2025) (COM(2020)0258),
- vu le règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust)<sup>11</sup>,
- vu le protocole facultatif de 2002 se rapportant à la convention des Nations unies contre

---

<sup>7</sup> JO L 142 du 1.6.2012, p. 1.

<sup>8</sup> JO L 294 du 6.11.2013, p. 1.

<sup>9</sup> JO L 297 du 4.11.2016, p. 1.

<sup>10</sup> JO C 449 du 13.12.2018, p. 6.

<sup>11</sup> JO L 295 du 21.11.2018, p. 138.

la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,

- vu l'article 54 de son règlement intérieur, ainsi que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point e), et l'annexe 3 de la décision de la Conférence des présidents du 12 décembre 2002 relative à la procédure d'autorisation pour l'élaboration de rapports d'initiative,
  - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0000/2020),
- A. considérant que le mandat d'arrêt européen est une procédure judiciaire de remise simplifiée et accélérée qui, depuis sa création, est l'instrument clef, et le plus utilisé, de la reconnaissance mutuelle en matière pénale;
- B. considérant que le mandat d'arrêt européen est une réussite et remplace les extraditions avec transfèrement; que les transfère­ments ont été réduit à 40 jours en moyenne lorsque la personne ne consent pas à sa remise;
- C. considérant que la coopération judiciaire au sein de l'Union en matière pénale est fondée sur la reconnaissance mutuelle, instituée par le Conseil européen de Tampere en 1999; que le traité de Lisbonne a considérablement modifié les prérogatives de l'Union et créé une base juridique explicite, à l'article 82 du traité FUE;
- D. considérant que la reconnaissance mutuelle, loin d'être nouvelle, avait été élaborée dans le domaine de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux (logique de l'arrêt cassis de Dijon);
- E. considérant que la reconnaissance mutuelle consiste en la reconnaissance directe des décisions judiciaires prises dans les autres États membres, la non-reconnaissance étant l'exception; qu'elle suppose également une coopération entre les autorités judiciaires compétentes;
- F. considérant que la reconnaissance mutuelle est conséquence de la confiance mutuelle, fondée sur une interprétation commune des notions d'état de droit et de droits fondamentaux; que le renforcement de la confiance est indispensable au bon fonctionnement du mandat d'arrêt européen;
- G. considérant que le mandat d'arrêt européen est la pierre angulaire de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice; que sa mauvaise application pourrait avoir des effets catastrophiques sur le fonctionnement de l'espace Schengen;
- H. considérant qu'une Union de l'égalité protectrice doit assurer la protection de toutes les victimes de la criminalité<sup>12</sup>;
- I. considérant que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a tranché nombre de questions soulevées par l'application du mandat d'arrêt européen, telles que celles du principe ne bis in idem<sup>13</sup>, de l'autorité judiciaire<sup>14</sup>, de la primauté et de l'harmonisation

---

<sup>12</sup> Stratégie de l'UE relative au droit des victimes (2020-2025).

<sup>13</sup> C-261/09, Mantello.

<sup>14</sup> C-453/16 PPU, Özçelik; C-452/16 PPU, Poltorak; C-477/16 PPU, Kovalkovas; affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU, OG et PI.

dans l'Union<sup>15</sup>, de l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>16</sup>, des droits fondamentaux<sup>17</sup>, de la double incrimination<sup>18</sup> et de l'extradition de citoyens de l'Union vers des pays tiers<sup>19</sup>;

- J. considérant que la double incrimination est un concept d'extradition internationale peu compatible avec la reconnaissance mutuelle; qu'il convient de revoir la liste des infractions non soumises au contrôle de la double incrimination; que dans sa proposition initiale, la Commission souhaitait une liste exhaustive des infractions pour lesquelles la remise pouvait être refusée («liste négative»);
- K. considérant que la reconnaissance mutuelle nécessite l'harmonisation des droits matériels et des procédures en matière pénale; que des progrès ont été réalisés au cours des toutes dernières années, avec par exemple les six directives relatives aux droits procéduraux, la directive 2012/29/UE relative aux droits des victimes<sup>20</sup>, ainsi que l'harmonisation des infractions pénales;
- L. considérant que certaines dispositions de la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat et au mandat d'arrêt européen posent des difficultés;
- M. considérant que d'autres instruments ont résolu certains problèmes liés au mandat d'arrêt européen, tels que la directive 2014/41/UE relative à la décision d'enquête européenne<sup>21</sup> et le règlement (UE) 1805/2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation<sup>22</sup>;
- N. considérant que la reconnaissance mutuelle impose que les professionnels soient formés au droit de l'Union;
- O. considérant que la facilitation et la coordination assurées par Eurojust se sont avérées utiles pour la reconnaissance mutuelle; qu'Eurojust exerce son mandat indépendamment du Parquet européen;
- P. considérant que les comparaisons de données font apparaître une hausse générale du recours au mandat d'arrêt européen;
- Q. considérant que l'harmonisation de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen empêchera la recherche du tribunal le plus favorable;

### ***Évaluation générale de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen***

- 1. souligne que le mandat d'arrêt européen constitue une réalisation importante, ainsi qu'un instrument efficace et indispensable; constate que le mandat d'arrêt européen a considérablement amélioré la coopération en matière de remises;

---

<sup>15</sup> C-399/11, Melloni, ou C-42/17, M.A.S. et M.B.

<sup>16</sup> C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality.

<sup>17</sup> Affaires jointes C-404/15 et C-659/15 PPU, Aranyosi et Căldăraru; C-128/18, Dorobantu.

<sup>18</sup> C-289/15, Grundza.

<sup>19</sup> C-182/15, Petruhhin, arrêt du 6 septembre 2016; C-191/16, Piscioti, arrêt du 10 avril 2018; C-247/17, Raugevicius, arrêt du 13 novembre 2018, et C-897/19 PPU, Ruska Federacija, arrêt de la Cour (grande chambre) du 2 avril 2020, etc.

<sup>20</sup> JO L 315 du 14.11.2012, p. 57.

<sup>21</sup> JO L 130 du 1.5.2014, p. 1.

<sup>22</sup> JO L 303 du 28.11.2018, p. 1.

2. relève que certains problèmes se posent, mais estime qu'ils ne remettent pas le système en question;
3. relève que ces problèmes concernent les conditions de détention, la proportionnalité, l'exécution des peines privatives de liberté<sup>23</sup>, les délais<sup>24</sup> et les décisions par contumace; constate que certaines affaires ont soulevé la question de la double incrimination<sup>25</sup>;
4. relève que ces questions ont été résolues par une combinaison de droit souple (manuel du mandat d'arrêt européen), d'évaluations mutuelles, d'assistance fournie par Eurojust, de jurisprudence de la CJUE et de législation complémentaire (décision-cadre 2009/299/JAI et directive 2013/48/UE);
5. souligne qu'il convient de renforcer le mandat d'arrêt européen étant donné que tous les États membres y participent;
6. relève que les traités (protocoles 21 et 22) prévoient un statut spécial pour deux États membres: l'Irlande, qui dispose d'une possibilité de participation sélective, et le Danemark, qui ne participe pas au droit pénal de l'Union; insiste sur l'importance de garantir la cohérence en matière de justice et d'affaires intérieures;
7. souligne qu'il convient de ne pas employer abusivement le mandat d'arrêt européen pour des infractions mineures; invite instamment à recourir à des instruments juridiques à caractère moins intrusif; souligne qu'il convient que les autorités d'émission procèdent à des vérifications de la proportionnalité;
8. insiste sur le fait que, selon la CJUE, le refus d'exécuter un mandat d'arrêt européen constitue une exception à la reconnaissance mutuelle et doit faire l'objet d'une interprétation stricte<sup>26</sup>;

### ***Recommandations pour améliorer le fonctionnement du mandat d'arrêt européen***

9. demande à la Commission de veiller à ce que les données soient intelligibles, car les données existantes créent la confusion et peuvent donner une image erronée de l'efficacité, ou de la non-efficacité, des mandats d'arrêt européens; demande aux États membres de collecter des données et de les transmettre à la Commission;
10. souligne que le contrôle de la double incrimination limite la reconnaissance mutuelle et doit, selon la CJUE, être interprété de manière restreinte; relève qu'en théorie, il conviendrait que la reconnaissance mutuelle soit automatique<sup>27</sup>;
11. demande à la Commission de procéder à une analyse des infractions communes entre les États membres et d'évaluer s'il est possible d'étendre la liste des infractions qui ne nécessitent pas de contrôle de la double incrimination; insiste sur l'importance d'évaluer l'ajout de nouvelles infractions, telles que certains crimes contre l'environnement

---

<sup>23</sup> CJUE, C-579/15, Popławski.

<sup>24</sup> CJUE, C-168/13 PPU, Jeremy F.

<sup>25</sup> Orientations données par l'affaire C-289/15, Grundza, en référence à la décision-cadre du Conseil 2008/909/JAI.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, l'affaire C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality.

<sup>27</sup> Voir, par exemple, la communication de la Commission du 26 juillet 2000 sur la reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale (COM(2000)0495).

- (infractions de pollution causée par les navires, par exemple), crimes de haine, abus sexuels, infractions commises au moyen d'outils numériques, telles que les usurpations d'identité, atteintes à l'ordre public et à l'intégrité constitutionnelle des États membres, crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre;
12. demande à la Commission d'évaluer la possibilité d'abaisser, pour certaines infractions, telles que la traite d'êtres humains, l'exploitation sexuelle d'enfants et la pédopornographie, le seuil de trois ans prévu à l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen;
  13. demande à la Commission d'évaluer l'établissement d'une liste exhaustive des infractions pour lesquelles la remise pourrait être refusée («liste négative»), en vue de son ajout ultérieur en remplacement de la liste des 32 infractions;
  14. demande à la Commission de préciser les concepts d'infraction accessoire et d'infraction connexe;
  15. insiste sur l'importance de définir plus précisément les obligations et compétences des instances participant aux procédures relatives au mandat d'arrêt européen et de veiller à ce qu'elles soient spécialisées et disposent d'une expérience pratique; affirme que laisser une large marge d'appréciation à l'autorité d'exécution est peu compatible avec la reconnaissance mutuelle; estime qu'il convient de limiter l'appréciation en cas de double incrimination;
  16. demande à la Commission de poursuivre son évaluation de la transposition du mandat d'arrêt européen et d'autres instruments de coopération judiciaire et d'ouvrir des procédures en infraction, le cas échéant;
  17. demande aux États membres de mettre en œuvre en temps voulu et en bonne et due forme le mandat d'arrêt européen et les autres instruments juridiques existants en matière pénale;
  18. prend acte du rapport préoccupant de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat dans les procédures relatives au mandat d'arrêt européen; demande à la Commission de continuer d'évaluer le respect de la directive par les États membres et de prendre les mesures qui s'imposent pour garantir le respect des dispositions de ladite directive;
  19. demande aux États membres d'assurer une certaine souplesse s'agissant des régimes linguistiques dans le cadre du mandat d'arrêt européen;
  20. demande à la Commission d'assurer une application uniforme et un suivi efficace en matière de délais;
  21. demande à la Commission de garantir un financement suffisant d'Eurojust et du Réseau judiciaire européen afin de faciliter la coordination du mandat d'arrêt européen; relève que les projets budgétaires de la Commission pour Eurojust se seraient traduits par une stagnation de son financement malgré l'augmentation de sa charge de travail;
  22. demande à la Commission et aux États membres de prévoir un financement suffisant pour la formation des professionnels concernés par le mandat d'arrêt européen, y

compris les forces de police, les procureurs, les juges et les avocats de la défense; constate la valeur des programmes du Réseau européen de formation judiciaire, qui comportent des simulations de mandat d'arrêt européen et des formations linguistiques;

23. demande à la Commission de mettre en place une plateforme de formation pour les spécialistes et les professionnels consacrée aux instruments de la reconnaissance mutuelle, y compris le mandat d'arrêt européen; affirme que celle-ci apporterait à ses destinataires des connaissances sur les liens étroits qui existent entre les instruments, ainsi qu'un espace de partage d'expériences;
24. relève que les technologies et la numérisation peuvent améliorer la coopération entre les autorités, y compris s'agissant du respect des droits fondamentaux; demande la mise en place d'une base de données centralisée consacrée à la mise en œuvre nationale du mandat d'arrêt européen (et d'autres domaines du droit de l'Union)<sup>28</sup>;
25. demande à la Commission de tenir compte des avis des parlements nationaux, conformément au protocole 2, car la participation de ceux-ci assure un contrôle démocratique du droit pénal de l'Union;

### ***Recommandations relatives aux droits fondamentaux***

26. demande aux États membres de respecter les obligations énoncées à l'article 2 du traité UE (dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, état de droit et droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités);
27. relève que, si l'article 7, paragraphe 1, du traité UE peut avoir une incidence sur la reconnaissance mutuelle, la Cour de justice de l'Union européenne a statué que l'autorité d'exécution a l'obligation d'évaluer si, en l'espèce, il existe des motifs sérieux et avérés de croire que, à la suite de sa remise, la personne courra le risque de voir ses droits fondamentaux violés; souligne que le déclenchement de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE n'équivaut pas à la non-reconnaissance automatique;
28. réaffirme l'importance d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, qui consisterait en un accord interinstitutionnel prévoyant une évaluation annuelle indépendante et fondée sur les faits du respect, par tous les États membres, de l'article 2 du traité UE, ainsi que des recommandations par pays;
29. demande à la Commission de publier des instruments complémentaires en matière de droits procéduraux, concernant par exemple l'admissibilité et les conditions de détention provisoire, qui soient aussi ou plus exigeants que les normes du Conseil de l'Europe, y compris s'agissant des délais de détention provisoire; estime que la Commission devrait se fixer comme objectif les normes les plus exigeantes;
30. demande à la Commission de réaliser une évaluation du principe ne bis in idem et des mesures législatives envisageables;
31. invite les États membres à ratifier le protocole facultatif à la convention des Nations

---

<sup>28</sup> Voir l'évaluation de la mise en œuvre européenne du mandat d'arrêt européen publiée en juin 2020 par l'EPRS.

unies contre la torture;

32. insiste sur le fait que les lacunes en matière de mandat d'arrêt européen peuvent avoir pour conséquence un déni de justice et une protection insuffisante pour les victimes; souligne que l'impunité qui résulte de dysfonctionnements dans la coopération judiciaire est très préjudiciable à l'état de droit, aux systèmes judiciaires et à la société;

### ***Assurer la cohérence du cadre juridique du mandat d'arrêt européen***

33. constate l'efficacité du mandat d'arrêt européen; estime, toutefois, que la cohérence constitue le principal problème;
34. demande à la Commission d'assurer la cohérence en matière de reconnaissance mutuelle afin d'éviter que les mêmes questions ne reçoivent des réponses différentes;
35. demande à la Commission de procéder à une étude des instruments à partir de plusieurs affaires, de manière à éviter les anomalies, par exemple concernant les règles en matière de transfèrement des détenus en lien avec le mandat d'arrêt européen;
36. affirme que les questions de cohérence recensées doivent être traitées au moyen de mesures pratiques (formation des professionnels), par le droit souple (manuels et recommandations), par une législation très ciblée (définition de l'autorité judiciaire, ne bis in idem, droits fondamentaux, etc.) et par une législation complémentaire (détention préventive);
37. recommande, à moyen terme, de promouvoir un code judiciaire européen en matière pénale qui garantisse la sécurité juridique et la cohérence;

### ***Brexit***

38. demande à la Commission de poursuivre les négociations avec le Royaume-Uni afin de trouver la meilleure solution pour garantir une coopération efficace en matière pénale;

o

o o

39. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.