

P7_TA(2014)0174

Mandat d'arrêt européen

Résolution du Parlement européen du 27 février 2014 contenant des recommandations à la Commission sur la révision du mandat d'arrêt européen (2013/2109(INL))

Le Parlement européen,

- vu l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu les articles 2, 3, 6 et 7 du traité sur l'Union européenne et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu l'article 5 de sa décision 2005/684/CE, Euratom du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen¹,
- 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 membres²,
- 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 le rapport final du Conseil du 28 mai 2009 sur la quatrième série d'évaluations mutuelles: "L'application pratique du mandat d'arrêt européen et des procédures correspondantes de remise entre États membres" (8302/4/2009 - CRIMORG 55),
- vu sa résolution du 23 octobre 2013 sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux: recommandations sur des actions et des initiatives à entreprendre (rapport final)³,
- vu la version révisée du manuel européen concernant l'émission d'un mandat d'arrêt européen (17195/1/10 REV 1),
- vu le règlement (UE) n° 1382/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant un programme «Justice» pour la période 2014-2020⁴,
- vu la communication de la Commission du 13 septembre 2011 intitulée "Susciter la confiance dans une justice européenne – donner une dimension nouvelle à la formation judiciaire européenne" (COM(2011)0551),
- vu sa résolution du 15 décembre 2011 sur les conditions de détention dans l'Union⁵,

¹ JO L 262 du 7.10.2005, p. 1.

² JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

³ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2013)0444.

⁴ JO L 354 du 28.12.2013, p. 73.

⁵ JO C 168 E du 14.6.2013, p. 82.

- vu sa recommandation du 9 mars 2004 à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne¹,
 - vu l'évaluation de la valeur ajoutée européenne des mesures de l'Union concernant le mandat d'arrêt européen, effectuée par son unité Valeur ajoutée européenne,
 - vu l'accord-cadre du 20 octobre 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne²,
 - vu les articles 42 et 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A7-0039/2014),
- A. considérant que l'Union s'est donné pour mission de mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice, et que, conformément à l'article 6 du traité sur l'Union européenne (traité UE), elle respecte les droits fondamentaux, acceptant ainsi des obligations positives qu'elle se doit d'honorer pour se conformer à cet engagement; considérant que, pour être efficace, le principe de la reconnaissance mutuelle doit reposer sur une confiance mutuelle, qui ne peut être obtenue que si le respect des droits fondamentaux des suspects et des accusés, ainsi que le respect des droits procéduraux dans les poursuites pénales sont garantis dans l'ensemble de l'Union; considérant que la confiance mutuelle peut être consolidée au moyen de la formation, de la coopération et du dialogue entre les autorités judiciaires et les praticiens du droit, qui permettent d'instaurer une réelle culture judiciaire européenne;
- B. considérant que la décision-cadre 2002/584/JAI a contribué à accélérer les remises dans l'ensemble de l'Union, par rapport aux procédures traditionnelles d'extradition entre États membres, et qu'elle constitue la pierre angulaire de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale, désormais prévue à l'article 82 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE);
- C. considérant toutefois que des problèmes sont apparus en fonctionnement, dont certains sont spécifiques à la décision-cadre 2002/584/JAI et résultent de ses lacunes, comme le défaut de mentions explicites pour les garanties des droits fondamentaux ou le contrôle de proportionnalité, ou de sa mise en œuvre incomplète et incohérente; considérant que d'autres problèmes sont communs à l'ensemble des instruments de reconnaissance mutuelle en raison d'une mise en place incomplète et déséquilibrée de l'espace de justice pénale de l'Union
- D. considérant que la définition claire et le bon fonctionnement des instruments de reconnaissance mutuelle des mesures judiciaires sont essentiels pour les enquêtes des parquets nationaux afin de lutter contre les infractions transnationales graves et que ces instruments seront tout aussi fondamentaux pour les enquêtes du futur Procureur européen;
- E. considérant que sa commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux a souligné, dans son rapport final, la nécessité d'assurer la reconnaissance réciproque et rapide, dans le plein respect du principe de proportionnalité, de toutes les mesures judiciaires, eu notamment égard aux jugements répressifs, aux ordres

¹ JO C 102 E du 28.4.2004, p.154.

² JO L 304 du 20.11.2010, p. 47.

de confiscation et aux mandats d'arrêt européens;

F. considérant que les points suivants, notamment, suscitent des préoccupations:

- i) l'absence, dans la décision-cadre 2002/584/JAI et les autres instruments de reconnaissance mutuelle, d'un motif explicite de refus lorsqu'il existe de sérieuses raisons de croire que l'exécution d'un mandat d'arrêt européen serait incompatible avec les obligations de l'État membre d'exécution conformément à l'article 6 du traité UE et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ("la charte");
- ii) l'absence, dans la décision-cadre 2002/584/JAI et les autres instruments de reconnaissance mutuelle, de disposition sur le droit à un recours effectif, au sens de l'article 47 de la charte, ce droit devant être régi par le droit national, ce qui donne lieu à de l'insécurité et à des pratiques divergentes d'un État membre à l'autre;
- iii) le manque de régularité dans l'examen des signalements provenant du système d'information Schengen (SIS II) et d'Interpol, l'absence d'un lien automatique entre le retrait d'un mandat d'arrêt européen et le retrait de ces signalements, ainsi que l'incertitude liée à l'effet d'un refus d'exécution d'un mandat d'arrêt européen sur le maintien de la validité de celui-ci et des signalements connexes de sorte que les personnes faisant l'objet de mandats d'arrêt européens sont dans l'impossibilité de circuler librement dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice sans risquer une future interpellation et remise;
- iv) le manque de précision dans la liste définissant les crimes graves par rapport au mandat d'arrêt européen mais également par rapport à d'autres instruments de l'Union qui font régulièrement référence à cette liste, ainsi que l'inclusion de crimes dont la gravité n'est pas prévue dans les codes pénaux de tous les États membres et qui pourraient ne pas respecter le critère de proportionnalité;
- v) le recours disproportionné au mandat d'arrêt européen pour des infractions mineures ou dans des situations dans lesquelles d'autres solutions moins intrusives pourraient être utilisées, ce qui donne lieu à des interpellations injustifiées, à des périodes injustifiées et souvent excessives passées en détention préventive et donc à une immixtion disproportionnée dans les droits fondamentaux des suspects et des accusés, ainsi qu'à des frais qui pèsent sur les ressources des États membres;
- vi) l'absence de définition du terme "autorité judiciaire" dans la décision-cadre 2002/584/JAI et les autres instruments de reconnaissance mutuelle, ce qui donne lieu à une divergence des pratiques d'un État membre à l'autre, laquelle est source d'insécurité, d'atteintes à la confiance mutuelle et de litiges;
- vii) l'absence de normes minimales destinées à garantir une surveillance judiciaire effective de l'exécution des mesures de reconnaissance mutuelle, ce qui a entraîné des pratiques incohérentes d'un État membre à l'autre en ce qui concerne les garanties et protections légales contre les atteintes aux droits fondamentaux, y compris l'indemnisation des victimes d'erreurs judiciaires telles qu'une erreur sur la personne, ce qui va à l'encontre des normes établies par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne;

- viii) tout en reconnaissant selon certains critères la nécessité de la détention préventive, l'absence de normes minimales en la matière, dont un examen régulier, son recours en dernier ressort et la prise en considération d'autres solutions, allant de pair avec le défaut d'une évaluation correcte pour savoir si l'affaire est prête à être jugée, ce qui peut conduire à des durées injustifiées et excessives de détention préventive pour les suspects et les accusés;
 - ix) les conditions inacceptables dans un certain nombre de centres de détention à travers l'Union et l'incidence que cela a non seulement sur les droits fondamentaux des individus concernés, en particulier le droit à la protection contre des peines ou traitements inhumains ou dégradants, conformément à l'article 3 de la CEDH, mais aussi sur l'efficacité et le fonctionnement des instruments de reconnaissance mutuelle de l'Union;
 - x) un manque de représentation juridique pour les personnes recherchées dans le cadre du mandat d'arrêt européen dans l'État membre d'émission comme dans l'État membre d'exécution;
 - xi) l'absence, dans la décision-cadre 2002/584/JAI, de dates-limites pour la transmission des mandats d'arrêt européens traduits, ce qui engendre des pratiques divergentes et une incertitude;
 - xii) l'absence d'une véritable définition des infractions pénales auxquelles le critère de la double incrimination ne s'applique plus;
 - xiii) l'absence de recours à d'autres outils de l'Union existant en matière de coopération judiciaire et de reconnaissance mutuelle;
1. estime, gardant à l'esprit le nouveau cadre juridique en vigueur à partir de 2014 en vertu du traité de Lisbonne, que la présente résolution ne devrait pas aborder les problèmes découlant seulement de la mise en œuvre incorrecte de la décision-cadre 2002/584/JAI, puisqu'il est possible et souhaitable que les États membres les résolvent par une transposition correcte et que la Commission s'en assure grâce aux procédures à sa disposition;
 2. invite les États membres à mettre en œuvre, de manière effective et diligente, l'ensemble du corpus constitué par les mesures de l'Union en matière de justice pénale, qui sont complémentaires, dont la décision d'enquête européenne, la décision européenne de contrôle judiciaire et les mesures relatives aux droits procéduraux, et ainsi, à mettre à la disposition des autorités judiciaires des instruments de reconnaissance mutuelle de remplacement qui soient moins intrusifs, tout en assurant le respect des droits des suspects et des accusés dans les poursuites pénales; demande à la Commission de contrôler attentivement leur bonne mise en œuvre, ainsi que leurs incidences sur le fonctionnement du mandat d'arrêt européen et dans le domaine de la justice pénale au sein de l'Union;
 3. demande aux États membres et à leurs autorités judiciaires d'étudier toutes les possibilités prévues dans la décision-cadre 2002/584/JAI (par exemple, au considérant 12) en vue de garantir la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales; d'épuiser en alternative tous les mécanismes possibles avant d'émettre un mandat d'arrêt européen; et d'en venir sans retard au procès, une fois que le mandat d'arrêt européen a entraîné un arrestation, dans le but de réduire autant que possible la détention préventive;

4. affirme que la reconnaissance totale et l'exécution rapide des mesures judiciaires représentent un pas en avant vers un espace européen de justice pénale et souligne que le mandat d'arrêt européen est un instrument essentiel pour lutter efficacement contre les infractions transnationales graves;
5. estime, dans la mesure où les problèmes soulignés dans le considérant F émanent tant des caractéristiques particulières de la décision-cadre 2002/584/JAI que de la nature incomplète et déséquilibrée de l'espace de justice pénale de l'Union, que les solutions législatives doivent tenir compte de ces deux aspects, au moyen d'un travail constant visant à établir des normes minimales concernant, entre autres, les droits procéduraux des suspects et des accusés, ainsi qu'une mesure transversale établissant des principes applicables à tous les instruments de reconnaissance mutuelle ou, si une telle mesure transversale n'est pas possible ou ne parvient pas à résoudre les problèmes identifiés dans la présente résolution, des modifications de la décision-cadre 2002/584/JAI;
6. estime que les faiblesses recensées non seulement ébranlent la confiance mutuelle mais sont également coûteuses sur les plans économique et social pour les personnes concernées, leur famille et la société en général;
7. invite dès lors la Commission à présenter, dans un délai d'un an suivant l'adoption de la présente résolution, sur la base de l'article 82 du traité FUE, des propositions législatives faisant suite aux recommandations détaillées formulées dans l'annexe au présent rapport et prévoyant:
 - a) une procédure dans le cadre de laquelle une mesure de reconnaissance mutuelle peut, si nécessaire, être validée dans l'État membre d'émission par un juge, une juridiction, un magistrat instructeur ou un procureur afin de passer au-delà des divergences d'interprétation du terme "autorité judiciaire";
 - b) un contrôle de proportionnalité, au moment de prendre les décisions relevant de la reconnaissance mutuelle, sur la base de toutes les circonstances et tous les facteurs pertinents, comme la gravité de l'infraction, le fait que l'affaire est prête à être jugée ou non, les incidences sur les droits de la personne recherchée, dont la protection de la vie familiale et privée, les implications en matière de coûts et la disponibilité d'une mesure de remplacement appropriée qui serait moins intrusive;
 - c) une procédure de consultation normalisée dans le cadre de laquelle les autorités compétentes des États d'émission et d'exécution peuvent échanger des informations concernant l'exécution de décisions judiciaires comme l'évaluation de la proportionnalité et, plus particulièrement en ce qui concerne le mandat d'arrêt européen, afin de vérifier l'état de préparation du procès;
 - d) un motif de refus contraignant lorsqu'il existe de sérieuses raisons de croire de croire que l'exécution d'un mandat d'arrêt européen serait incompatible avec les obligations de l'État membre d'exécution conformément à l'article 6 du traité UE et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment son article 52, paragraphe 1, qui fait référence au principe de proportionnalité;
 - e) le droit à un recours effectif, conformément à l'article 47, premier alinéa, de la charte et à l'article 13 de la CEDH, comme le droit de former un recours contre l'exécution demandée d'un instrument de reconnaissance mutuelle dans l'État d'exécution et le

droit pour la personne recherchée de contester en justice tout non-respect par l'État d'émission des garanties fournies à l'État d'exécution;

- f) une meilleure définition des crimes pour lesquels le mandat d'arrêt européen devrait être utilisé afin de faciliter l'application du critère de proportionnalité;
8. demande une application claire et cohérente par l'ensemble des États membres de la législation de l'Union en matière de droits procéduraux dans les poursuites pénales liée au recours au mandat d'arrêt européen, y compris le droit à l'interprétation et à la traduction dans les poursuites pénales, le droit de pouvoir consulter un avocat dans les poursuites pénales, ainsi que le droit de communiquer au moment de l'interpellation et le droit d'être informé dans les poursuites pénales;
9. demande à la Commission d'exiger des États membres les données complètes sur le fonctionnement du mécanisme du mandat d'arrêt européen et d'inclure ces données dans son prochain rapport de mise en œuvre, en vue de proposer des mesures appropriées en cas de problèmes;
10. appelle de ses vœux la mise en œuvre, à intervalles réguliers, d'un examen des mandats d'arrêt européens non exécutés et d'une évaluation permettant de déterminer s'il convient de retirer ces derniers ainsi que les signalements correspondants du SIS II et d'Interpol; préconise également le retrait des mandats d'arrêt européens et des signalements correspondants du SIS II et d'Interpol en cas de refus des mandats pour des motifs contraignants, par exemple en raison du principe ne bis in idem ou de la violation ou d'une incompatibilité avec des obligations en matière de droits de l'homme; demande que des dispositions soient prises pour obligatoirement mettre à jour les signalements du SIS II et d'Interpol, en y joignant les motifs du refus de l'exécution du mandat d'arrêt européen correspondant au signalement, et pour actualiser les dossiers Europol en conséquence;
11. tout en insistant sur l'importance primordiale de procédures correctes, y compris pour les recours, invite les États membres, en tant qu'État d'émission ou en tant qu'État d'exécution, à prévoir des mécanismes juridiques pour réparer les préjudices occasionnés par les erreurs judiciaires liées à l'emploi des instruments de reconnaissance mutuelle, conformément aux normes établies dans la CEDH et par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne;
12. demande au Conseil d'inclure dans sa version révisée du manuel européen concernant l'émission d'un mandat d'arrêt européen (17195/1/10 REV 1) un délai maximal de six jours pour la transmission des mandats d'arrêt européens traduits dans le but d'accroître la clarté et la certitude;
13. invite les États membres et la Commission à coopérer pour renforcer les réseaux d'interconnexion des juges, des procureurs et des avocats pénalistes afin de permettre aux procédures d'exécution des mandats d'arrêt européens d'être efficaces et de reposer sur des informations appropriées, ainsi que de proposer des formations pertinentes, à l'échelle nationale et européenne, aux praticiens du droit, en ce qui concerne notamment les langues, la bonne utilisation du mandat d'arrêt européen et l'utilisation combinée des différents instruments de reconnaissance mutuelle; demande à la Commission d'élaborer un manuel pratique de l'Union destiné aux avocats de la défense plaidant dans le cadre de procédures relatives au mandat d'arrêt européen et facilement accessible dans l'ensemble de l'Union, en tenant compte du travail existant accompli en la matière par l'Association européenne des

barreaux du pénal, et de le compléter par des manuels nationaux;

14. invite la Commission à faciliter la constitution d'un réseau judiciaire spécifique du mandat d'arrêt européen et d'un réseau d'avocats de la défense spécialistes de la justice pénale européenne et des questions d'extradition, et de les doter, ainsi que le réseau européen de formation judiciaire, d'un financement suffisant; estime que la Commission peut garantir un financement approprié au moyen des programmes existants dans le domaine de la justice pénale au sein de l'Union;
15. demande à la Commission d'établir et de rendre facilement accessible une base de données européenne qui recueillerait toute la jurisprudence nationale concernant le mandat d'arrêt européen et les autres procédures de reconnaissance mutuelle en vue de faciliter le travail des praticiens ainsi que le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre et d'éventuels problèmes;
16. souligne le lien entre les conditions de détention et les mesures relatives au mandat d'arrêt européen, et rappelle aux États membres que l'article 3 de la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme imposent aux États membres non seulement des obligations négatives, leur interdisant de soumettre les détenus à des traitements inhumains et dégradants, mais également des obligations positives, en exigeant qu'ils veillent à ce que les conditions de détention respectent la dignité humaine et que des enquêtes effectives et approfondies soient menées en cas de violation de ces droits; demande aux États membres de tenir particulièrement compte des droits des personnes vulnérables et d'étudier attentivement, de manière générale, toutes les solutions de remplacement à la détention;
17. demande à la Commission, afin de garantir l'efficacité du cadre de reconnaissance mutuelle, d'examiner les moyens juridiques et financiers disponibles à l'échelle de l'Union pour améliorer les normes de détention, y compris de présenter des propositions législatives sur les conditions de détention préventive;
18. confirme que ces recommandations respectent les droits fondamentaux, le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité;
19. estime que toutes les implications financières des propositions demandées pour le budget de l'Union devraient être couvertes par les dotations budgétaires existantes; souligne que, tant pour les États membres que pour les citoyens, l'adoption et la mise en œuvre de ces propositions entraîneraient d'importantes économies de temps et d'argent, et seraient par conséquent avantageuses, tant sur le plan économique que sur le plan social, comme le montre clairement l'évaluation de la valeur ajoutée européenne des mesures de l'Union concernant la révision du mandat d'arrêt européen;
20. charge son Président de transmettre la présente proposition ainsi que les recommandations détaillées figurant en annexe à la Commission et au Conseil.

ANNEXE À LA RÉOLUTION RECOMMANDATIONS POUR CERTAINES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES

Procédure de validation dans le cadre des instruments juridiques de reconnaissance mutuelle de l'Union

– Il convient de définir l'"autorité émettrice" dans le droit pénal de l'Union comme étant:

- i) un juge, une juridiction, un magistrat instructeur ou un procureur compétent dans l'affaire concernée; ou
- ii) toute autre autorité compétente définie en tant que telle par l'État d'émission, à condition que l'acte devant être exécuté soit validé, après examen de sa conformité avec les conditions d'émission de l'instrument, par un juge, une juridiction, un magistrat instructeur ou un procureur de l'État d'émission.

Contrôle de la proportionnalité pour l'émission d'instruments juridiques de reconnaissance mutuelle de l'Union

– Lorsqu'elle émet une décision devant être exécutée dans un autre État membre, l'autorité compétente évalue avec soin la nécessité de la mesure requise sur la base de toutes les circonstances et tous les facteurs pertinents, en tenant compte des droits de la personne suspectée ou accusée et de la disponibilité de mesures de remplacement moins intrusives pour atteindre les objectifs voulus, et applique la mesure disponible qui est la moins intrusive. Lorsqu'elle a des raisons de penser que la mesure est disproportionnée, l'autorité d'exécution peut consulter l'autorité d'émission quant à l'importance d'exécuter la décision de reconnaissance mutuelle. Après consultation, l'autorité d'émission peut décider de retirer sa décision de reconnaissance mutuelle.

Procédure de consultation entre les autorités compétentes de l'État d'émission et de l'État d'exécution à mettre en œuvre dans le cadre des instruments juridiques de reconnaissance mutuelle de l'Union

– Sans préjudice de la possibilité pour l'autorité d'exécution compétente de recourir aux motifs de refus, une procédure normalisée devrait être disponible afin de permettre aux autorités compétentes de l'État d'émission et de l'État d'exécution d'échanger des informations et de se consulter les unes les autres en vue de faciliter une application efficace et sans heurts des instruments appropriés de reconnaissance mutuelle ou de protection des droits fondamentaux de la personne concernée, par exemple au sujet de l'évaluation de la proportionnalité et notamment, en ce qui concerne le mandat d'arrêt européen, afin de vérifier l'état de préparation du procès.

Motif de refus lié aux droits fondamentaux applicable aux instruments juridiques de reconnaissance mutuelle de l'Union

– Il existe des raisons importantes de croire que l'exécution de la mesure serait incompatible avec les obligations de l'État membre d'exécution au titre de l'article 6 du traité UE et de la charte.

Disposition sur les recours juridiques effectifs applicables aux instruments de

reconnaissance mutuelle

– Les États membres veillent, conformément à la charte et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, à ce que quiconque voyant ses droits et libertés violés par une décision, une action ou une omission dans le cadre de l'application d'un instrument de reconnaissance mutuelle en matière pénale ait le droit à un recours effectif devant un tribunal. Si un tel recours est engagé dans l'État d'exécution et possède un effet suspensif, la décision finale concernant ce recours est prise dans les délais fixés par l'instrument de reconnaissance mutuelle applicable ou, en l'absence de délais explicites, avec suffisamment de diligence pour garantir que l'objectif de la procédure de reconnaissance mutuelle n'est pas compromis.