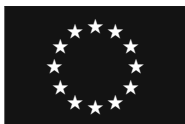


# PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

---

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

22.9.2005

## DOCUMENT DE TRAVAIL

sur l'impact du mandat d'arrêt européen sur les droits fondamentaux;  
premières orientations en vue d'une recommandation au Conseil.

(Rapport de la Commission fondé sur l'article 34 de la décision-cadre du  
Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures  
de remise entre Etats membres - COM (2005) 63 et SEC(2005)267)

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

Rapporteur: Adeline Hazan

Ce document de travail porte sur l'impact du mandat d'arrêt européen MAE sur les droits fondamentaux; y seront également formulées de premières orientations en vue de la recommandation au Conseil sur la base de l'article 94 du règlement.

## **1. Le respect des droits fondamentaux , élément-clef de la confiance mutuelle**

La recherche légitime de l'efficacité maximale du MAE ne risque-t-elle pas de mettre en cause la protection des droits fondamentaux ? Parce qu'il vise à se saisir d'un individu, à assurer sa détention et sa remise à la justice du pays demandeur, le MAE a un effet direct sur la liberté physique de cet individu, et, plus généralement pour les libertés de chacun au sein de l'Union.

### *1.1. Une mise en oeuvre suspendue à la jurisprudence constitutionnelle concernant notamment les ressortissants nationaux et les droits fondamentaux*

Quelques Etats membres ont considéré qu'ils devaient réviser leur constitution préalablement à la mise en oeuvre du MAE, d'autres ne l'ont pas jugé utile. Plusieurs Cours suprêmes des Etats membres ont été appelées à se prononcer sur la mise en oeuvre du MAE ces derniers mois, notamment les Cours suprêmes de Belgique, d'Allemagne, de Finlande, de Grèce, de Pologne et de Hongrie et la Cour de cassation française.

A ce jour, deux décisions, concernant toutes deux plus particulièrement l'application du MAE aux nationaux, ont révélé des difficultés. En Pologne, par son arrêt du 27 avril 2005 la Cour a estimé que la remise des nationaux ne pourrait se faire sans une révision de la Constitution. La Cour a fixé un délai de 18 mois au gouvernement pour réviser la Constitution afin de permettre la remise des citoyens polonais, sans toutefois suspendre l'application du MAE.

En République fédérale d'Allemagne, par son arrêt du 18 juillet 2005, la Cour constitutionnelle a déclaré nulle et non avenue la loi allemande portant application de la décision-cadre. Dans son arrêt, la Cour, tout en confirmant que la décision-cadre peut servir de base légale en matière de remise, a estimé que la remise de ressortissants allemands vers un autre Etat membre ne sera plus possible jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi portant application de la décision-cadre. Dans cette période, les autorités allemandes devront appliquer les dispositions relatives à l'extradition, et ne pourront plus procéder à des "remises". En revanche, elles pourraient continuer à émettre des MAE, puisque les dispositions légales concernant l'émission n'ont pas été annulées.

La Cour d'arbitrage belge est actuellement saisie d'un recours en annulation de la législation belge sur le MAE portant tant sur la base légale que sur les risques de discrimination dans les cas de dérogation au principe de la double incrimination. En Finlande, une révision constitutionnelle pourrait être envisagée, bien que la décision-cadre ait déjà fait l'objet d'une transposition, afin de renforcer la sécurité juridique. Un recours pour inconstitutionnalité pourrait être déposé devant la Cour constitutionnelle tchèque.

Comme l'illustre la situation allemande, la mise en oeuvre intégrale et cohérente du MAE entre Etats membres va requérir encore de nombreux efforts. Au fond, il n'est pas étonnant que plusieurs de ces difficultés surgissent au sujet de la question centrale des droits fondamentaux.

## 1.2 Quels sont les possibilités de non-exécution du MAE pour des motifs de protection des droits fondamentaux ?

La judiciarisation du MAE en comparaison avec l'extradition classique est a priori un facteur favorable au respect des droits fondamentaux puisqu'elle limite les possibilités d'arbitraire. On peut également rappeler que la décision-cadre est plus précise que l'extradition traditionnelle pour ce qui concerne par exemple le principe *ne bis in idem*, le droit à un avocat ou le droit à déduire le temps de détention effectué de la durée de condamnation; elle marque donc aussi un progrès de l'Etat de droit.

Les considérants 12 et 13 du préambule et l'article 1 de la décision-cadre font explicitement référence à l'obligation de respecter les droits fondamentaux. En particulier l'article 1.3 prévoit que "la présente décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne<sup>1</sup>". Une application non uniforme de la décision-cadre pourrait en effet conduire à des discriminations envers les personnes arrêtées sur la base du MAE selon que le juge de l'Etat d'exécution doit ou non procéder à des vérifications de la conformité du MAE avec les droits fondamentaux. Un tel contrôle pourrait aller à l'encontre du principe de reconnaissance mutuelle.

L'intention du législateur européen, reposant sur le principe de confiance mutuelle, était de concentrer l'examen judiciaire du respect des droits fondamentaux dans l'Etat d'émission, le juge de l'Etat d'exécution restant soumis à l'obligation de refuser de reconnaître ou d'exécuter un MAE qui violerait les droits fondamentaux.

La référence positive à l'article 6 TUE<sup>2</sup> pourrait malheureusement ne pas suffire à garantir une protection complète des droits des personnes, comme l'a estimé le Tribunal constitutionnel allemand à l'égard des ressortissants allemands.

Parmi les motifs obligatoires de refus d'exécution d'un MAE, ne sont pas explicitement prévus les cas pour lesquels l'Etat d'exécution aurait des responsabilités en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces dispositions pourraient mettre en cause la responsabilité d'un Etat membre au cas où il y aurait des preuves que cette personne risque réellement d'être soumise à de mauvais traitements (notamment torture, traitement inhumain ou dégradant) et où, malgré cela, elle serait remise à l'Etat d'émission.<sup>3</sup> La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est claire à cet égard, et souligne que l'obligation pèse sur l'Etat partie à la Convention de ne pas remettre la personne dans ces circonstances. Dans son évaluation, la Commission estime ce risque faible<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 6 du traité sur l'Union européenne appelle au respect des droits fondamentaux tels que garantis par la Convention européenne des sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les traditions constitutionnelles communes aux Etats membres.

<sup>2</sup> et au mécanisme de l'article 7 TUE (cas de violation grave et persistante des principes de l'article 6), tel que mentionné au paragraphe 10 du préambule de la décision-cadre.

<sup>3</sup> L'article 23.4 de la décision-cadre prévoit notamment que : "Il peut exceptionnellement être sursis temporairement à la remise, pour des raisons humanitaires sérieuses, par exemple lorsqu'il y a des raisons valables de penser qu'elle mettrait manifestement en danger la vie ou la santé de la personne recherchée. L'exécution du mandat d'arrêt européen a lieu dès que ces raisons ont cessé d'exister."

<sup>4</sup> "Dans un système fondé sur la confiance mutuelle, une telle situation devrait rester exceptionnelle", COM(2005)63 final, p.6.

Seuls trois motifs de refus d'exécution du mandat sont rendus obligatoires par la décision-cadre (article 3), les sept autres étant laissés au libre choix des Etats membres (article 4). Ces trois motifs sont l'amnistie, le cas où la personne recherchée a fait l'objet d'un jugement définitif pour les mêmes faits, et celui où elle ne peut être tenue pénalement responsable en raison de son âge. A cet égard, on peut regretter que la décision-cadre n'inclue pas explicitement l'obligation de ne pas remettre un individu dans les cas prévus à l'article 3 de la CEDH<sup>1</sup>.

### *1.3. Renforcer l'évaluation au service de la confiance mutuelle*

De manière générale, la mise en place d'un véritable Espace de liberté, de sécurité et de justice exige, pour être menée à bien, dans le respect de la diversité des cultures et systèmes judiciaires, la création d'un cadre commun de référence et la mise sur pied un mécanisme d'évaluation mutuelle visant à garantir que les citoyens européens sont traités de manière comparable. Le Traité constitutionnel offrait la perspective d'un renforcement de l'évaluation en complément des mesures déjà prises depuis Tampere<sup>2</sup>.

L'évaluation réciproque est indispensable si l'on veut garantir aux citoyens européens un traitement comparable dans toute l'Union européenne et renforcer la confiance mutuelle entre Etats membres, facilitant ainsi l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, et en particulier la remise de citoyens de leur propre Etat membre à une cour d'un autre Etat<sup>3</sup>.

Au-delà des mesures législatives, et en appui à celles-ci, le renforcement de la culture commune des droits fondamentaux en Europe devrait être recherché<sup>4</sup>. Des mesures de soutien au dialogue, aux échanges d'information et à la constitution de réseaux entre Cours suprêmes, organes judiciaires et professionnels du droit, et chercheurs doit être encouragé, comme l'a déjà recommandé le Parlement. En effet, la confiance ne se décrète pas mais doit être développée et confortée en pratique.

La future Agence des droits fondamentaux devra jouer un rôle à cet égard<sup>5</sup>.

## **2. Premières orientations en vue de la recommandation au Conseil**

En vue de la discussion en commission LIBE, et des débats que nous tiendrons avec nos collègues des parlements nationaux lors des Rencontres parlementaires des 17-18 octobre

---

<sup>1</sup> L'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme stipule : "Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants".

<sup>2</sup> En particulier, l'article III-260 prévoit la création d'un mécanisme d'évaluation mutuelle des mesures concernant l'ESLJ.

<sup>3</sup> Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur la qualité de la justice pénale et l'harmonisation de la législation pénale dans les États membres (P6\_TA(2005)0030, 22.02.2005). Rapporteur : M. Antonio Costa (2005/2003(INI)).

<sup>4</sup> Résolution sur la promotion et la protection des droits fondamentaux : le rôle des institutions nationales et européennes, y compris de l'Agence des droits fondamentaux (P6\_TA-PROV(2005)0208, 11.05.2005). Rapportrice : Mme. Kinga Gál (2005/2007(INI)).

<sup>5</sup> Le Parlement se prononcera prochainement sur la proposition de règlement et sur la proposition de décision du Conseil portant création d'une agence des droits fondamentaux de l'Union européenne COM(2005)280, 30.06.2005.

2005, je vous propose les premières orientations suivantes qui seront ensuite traduites dans une série de recommandations conformément à l'article 94 de notre règlement :

- On ne peut que regretter que le MAE étant un instrument du troisième pilier fondé sur les articles 31 et 34 du Traité sur l'Union européenne, le rôle du Parlement européen dans son adoption, comme le contrôle par la Cour de Justice, aient été limités. Pour combler cette lacune démocratique, la "*passerelle*" prévue à l'article 42 TUE doit être activée dans les meilleurs délais, selon l'esprit des dispositions contenues dans le Traité constitutionnel, dont il faut remarquer qu'elles n'ont pas constitué un motif de débat ni d'opposition lors des récentes campagnes de ratification.
- Le MAE est une mesure novatrice ayant une valeur d'exemple pour le développement de la coopération judiciaire et le renforcement de la confiance mutuelle ainsi qu'un impact direct sur les libertés publiques. Des modalités spécifiques d'évaluation devraient donc être élaborées, incluant une évaluation approfondie des difficultés rencontrées par les praticiens de la justice sur le terrain. Il serait également très utile qu'une ventilation des MAE par type d'infraction figure dans prochaines évaluations. Le Parlement européen et les parlements nationaux doivent être étroitement associés au processus d'évaluation en s'inspirant de l'article III-260 du Traité constitutionnel.
- Il importe d'assurer les ressources nécessaires au travail de vérification de la qualité de la *transposition*, tâche qui incombe à la Commission en tant que gardienne des Traités. Elle doit donc disposer des ressources nécessaires à cette fin. Il faut par ailleurs éviter de multiplier les recherches parallèles sur ce thème, même si le Conseil, s'agissant d'une mesure du troisième pilier, peut être tenté de procéder à sa propre étude. L'important est de disposer de données précises et fiables, synthétisées par la Commission, et transmises pour examen au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux.
- Reconnaissance mutuelle et harmonisation minimale doivent aller de pair. On ne peut que souhaiter une dynamique plus forte en matière d'harmonisation, qui, sans méconnaître aucunement ni minimiser les différences entre systèmes judiciaires nationaux, renforce le corpus législatif commun à partir duquel développer la reconnaissance mutuelle. Au stade actuel, le Conseil se montre bien trop timide en matière d'harmonisation, faisant porter toute la charge de la construction de l'Espace judiciaire européen sur la reconnaissance mutuelle. Celle-ci permet de progresser, mais se trouve limitée dans ses effets si la base législative commune est trop étroite.