



**Bruxelles, le 23 novembre 2020  
(OR. en)**

**13214/20**

**JAI 1008  
COPEN 337  
EUROJUST 149  
EJN 99**

**NOTE**

---

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	13153/20
Objet:	Conclusions du Conseil intitulées "Le mandat d'arrêt européen et les procédures d'extradition - défis actuels et voie à suivre" - Texte approuvé au niveau technique

---

Les délégations trouveront en annexe le projet de conclusions visé en objet, qui a été approuvé par les États membres lors de discussions informelles entre les membres du groupe "Coopération en matière pénale".

## Conclusions du Conseil

### "Le mandat d'arrêt européen et les procédures d'extradition - défis actuels et voie à suivre"

#### LE CONSEIL A ADOPTÉ LES CONCLUSIONS SUIVANTES:

1. La principale priorité du programme stratégique 2019-2024, adopté par le Conseil européen le 20 juin 2019, est la protection des citoyens et des libertés. L'Europe doit être un espace où chacun se sent libre et en sécurité. À cette fin, la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontière doit être étendue et renforcée. La coopération en matière pénale et l'échange d'informations devraient tenir compte de ces ambitions, et l'application des instruments communs doit être encore améliorée et développée.
2. La décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (2002/584/JAI, ci-après dénommée "décision-cadre relative au MAE")<sup>1</sup>, qui est l'instrument clé de la coopération judiciaire en matière pénale, a simplifié et accéléré la coopération entre les États membres. Elle continue d'apporter une contribution essentielle à la réalisation de l'objectif de l'Union consistant à offrir à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice.

---

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

3. Des discussions sur les moyens d'améliorer encore la coopération judiciaire en matière pénale ont été menées en diverses occasions. Au cours de ce processus, il est apparu que l'efficacité du mécanisme de remise dans le cadre du MAE pourrait encore être renforcée dans certains domaines. C'est ainsi qu'en 2018, sous la présidence autrichienne, le Conseil a adopté des conclusions sur la reconnaissance mutuelle en matière pénale intitulées: "Favoriser la reconnaissance mutuelle en renforçant la confiance mutuelle"<sup>2</sup>. En 2019, la présidence roumaine a publié un rapport intitulé "La voie à suivre dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale"<sup>3</sup>. Le dernier rapport de mise en œuvre de la Commission du 2 juillet 2020<sup>4</sup>, la neuvième série d'évaluations mutuelles en cours au sein du Conseil<sup>5</sup>, le projet de rapport de mise en œuvre de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen du 4 septembre 2020<sup>6</sup> et la conférence virtuelle qui s'est tenue le 24 septembre 2020 dans la cadre de la présidence allemande<sup>7</sup> ont imprimé un nouvel élan aux discussions sur l'avenir du MAE.
4. Le 13 juin 2022 marquera le 20<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la décision-cadre relative au MAE. Pour célébrer cet anniversaire, les États membres, la Commission, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Eurojust, le Réseau judiciaire européen (RJE) et les praticiens s'occupant au quotidien des procédures de remise devraient s'employer à trouver et à mettre en œuvre des solutions aux difficultés rencontrées actuellement dans l'application de la décision-cadre.

---

<sup>2</sup> JO C 449 du 13.12.2018, p. 6.

<sup>3</sup> Doc. 9728/19.

<sup>4</sup> COM(2020) 270 final.

<sup>5</sup> Neuvième série d'évaluations mutuelles sur les instruments juridiques de reconnaissance mutuelle en matière de mesures restrictives ou privatives de liberté (voir le doc. 6333/19 en ce qui concerne la portée de l'évaluation).

<sup>6</sup> Projet de rapport sur la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen et des procédures de remise entre États membres (2019/2207(INI)), 4 septembre 2020; Évaluation de la mise en œuvre européenne du mandat d'arrêt européen publiée par le service de recherche du Parlement européen (EPRS), PE 642.839, juin 2020.

<sup>7</sup> Voir le document de la présidence (doc. 11419/20).

5. Le Conseil convient que des améliorations sont possibles dans les domaines suivants:

- A. Amélioration de la transposition nationale et de l'application pratique de la décision-cadre relative au MAE,
- B. Soutien aux autorités d'exécution dans le traitement des évaluations des droits fondamentaux,
- C. Traitement de certains aspects de la procédure dans l'État membre d'émission et dans l'État membre d'exécution,
- D. Traitement des demandes d'extradition de citoyens de l'UE vers des pays tiers,
- E. Renforcement des procédures de remise dans le cadre du MAE en temps de crise.

**A. Amélioration de la transposition nationale et de l'application pratique de la décision-cadre relative au MAE**

6. Le bon fonctionnement de la décision-cadre relative au MAE dépend essentiellement de la législation nationale transposant les exigences du droit de l'UE dans leur intégralité. Malgré les efforts considérables qui ont déjà été déployés, des améliorations sont encore possibles, compte tenu notamment de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

7. Le Conseil demande aux États membres de veiller à la transposition correcte de la décision-cadre relative au MAE, en tenant dûment compte de la jurisprudence de la CJUE et des recommandations issues de la quatrième série d'évaluations mutuelles et de la neuvième série d'évaluations mutuelles en cours<sup>8</sup>, ainsi que des rapports de mise en œuvre de la Commission des 24 janvier 2006, 11 juillet 2007, 11 avril 2011 et 2 juillet 2020. Il convient de noter que la Commission a engagé des procédures d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE et que, si nécessaire, elle continuera à lancer de telles procédures dans un avenir proche.

---

<sup>8</sup> Voir le rapport final figurant dans le document 8302/4/09 REV 4 et le document 6333/19.

<sup>9</sup> COM(2006) 8 final, COM(2007) 407 final, COM(2011) 175 final et COM(2020) 270 final.

8. Le manuel concernant l'émission et l'exécution d'un mandat d'arrêt européen<sup>10</sup>, mis à jour en dernier lieu en 2017, s'est révélé être un instrument précieux pour les praticiens. Eu égard aux évolutions qui ont eu lieu depuis lors, notamment en rapport avec le nombre élevé d'arrêts rendus par la CJUE, le Conseil invite la Commission à mettre à jour le manuel dans un avenir proche.
9. Les États membres sont encouragés à faciliter l'application et l'interprétation par les praticiens de la législation nationale mettant en œuvre la décision-cadre relative au MAE en élaborant des orientations non contraignantes à cette fin. Ces orientations, qui devraient tenir compte du manuel relatif au MAE et être compatibles avec celui-ci, pourraient aider les autorités judiciaires d'émission, notamment en ce qui concerne la vérification du respect des conditions d'émission d'un MAE et du principe de proportionnalité.
10. Le document de synthèse d'Eurojust intitulé "Case law by the Court of Justice of the EU on the EAW" (jurisprudence de la Cour de justice de l'UE relative au MAE), mis à jour en dernier lieu en mars 2020, s'est avéré être un instrument utile pour les praticiens. Le Conseil invite Eurojust à mettre à jour, si nécessaire, ce document de synthèse aussi souvent que possible et à continuer de faire en sorte qu'il soit accessible par voie électronique sous une forme appropriée.
11. Le Conseil encourage les États membres, la Commission et le Réseau européen de formation judiciaire dans les efforts qu'ils déploient pour soutenir et développer la formation continue des praticiens intervenant dans les procédures de remise liées à un MAE et à promouvoir davantage les échanges de vues entre praticiens de différents États membres. Les contacts directs entre praticiens de différents États membres renforcent la confiance mutuelle et contribuent ainsi à une meilleure application de la décision-cadre relative au MAE. Il convient d'étudier les possibilités d'organiser des formations spécifiques pour les praticiens issus de deux États membres ou plus qui traitent un nombre important de dossiers communs afin de promouvoir la compréhension mutuelle.

---

<sup>10</sup> JO C 335 du 6.10.2017, p. 1.

12. Eurojust et le Réseau judiciaire européen (RJE) jouent un rôle fondamental dans l'application pratique de la décision-cadre relative au MAE, comme on a pu le constater au cours de la pandémie de COVID-19. Le Conseil encourage Eurojust et le RJE à poursuivre leur précieux travail et à intensifier les efforts qu'ils déploient pour continuer à améliorer l'échange d'informations, la coordination et la coopération entre les autorités judiciaires nationales ainsi que pour soutenir de manière optimale la coopération avec le Parquet européen.
13. Afin d'améliorer encore l'application de la décision-cadre relative au MAE, il convient de prévoir un portail centralisé au niveau de l'Union sur lequel toutes les informations pertinentes susceptibles de faciliter l'utilisation du MAE par les praticiens sont réunies et continuellement mises à jour. À cette fin, le RJE, en concertation avec la Commission, Eurojust et d'autres parties prenantes, est invité à étudier les possibilités de développer et de perfectionner plus avant son site web, qui offre déjà un large éventail d'informations sur le MAE et constitue donc une bonne base à cet égard.

**B. Soutien aux autorités d'exécution dans le traitement des évaluations des droits fondamentaux**

14. Le système mis en place par la décision-cadre relative au MAE est fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle (considérant 6, article 82, paragraphe 1, du TFUE); si l'exécution du MAE constitue la règle (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2), le refus de l'exécution constitue l'exception. Un tel refus, qui pourrait augmenter le risque d'impunité et porter atteinte à la sécurité des citoyens et à la protection des victimes, ne peut, en principe, être envisagé que dans les circonstances énoncées aux articles 3, 4 et 4 *bis* de la décision-cadre. Bien que la décision-cadre ne prévoie pas de motif de refus en cas de violation imminente de droits fondamentaux, elle n'a pas pour effet de modifier l'obligation des États membres de respecter les droits et principes fondamentaux consacrés à l'article 6 du TUE et dans la charte des droits fondamentaux (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, et considérants 12 et 13 de la décision-cadre).

15. La CJUE a reconnu que l'autorité judiciaire d'exécution peut, dans des circonstances exceptionnelles et sous certaines conditions, refuser l'exécution d'un MAE lorsqu'il existe un risque réel que la remise de la personne concernée conduise à un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la charte<sup>11</sup>, en raison des conditions de détention dans l'État membre d'émission, ou à une violation du droit fondamental à accéder à un tribunal impartial consacré à l'article 47, deuxième alinéa, de la charte<sup>12</sup>, en raison de préoccupations concernant l'indépendance de la justice dans l'État membre d'émission. Les praticiens se sont donc vu confier la tâche délicate de résoudre, au cas par cas, le conflit existant entre la reconnaissance mutuelle et la protection des droits fondamentaux.

*Protection contre les traitements inhumains ou dégradants*

16. L'interdiction des peines ou des traitements inhumains ou dégradants, prévue à l'article 4 de la charte, revêt un caractère absolu en tant qu'elle est étroitement liée au respect de la dignité humaine visée à l'article 1 de la charte et constitue l'une des valeurs fondamentales de l'Union et de ses États membres, telles qu'elles sont énoncées à l'article 2 du TUE<sup>13</sup>.
17. Le Conseil souligne que les problèmes liés aux conditions de détention dans l'État membre d'émission doivent être réglés dans cet État membre, et à l'égard de toutes les personnes détenues. Il précise que des normes minimales et des critères de référence concernant les conditions de détention, y compris la détention provisoire, existent déjà sous la forme d'instruments non contraignants reconnus, en particulier les "Règles pénitentiaires européennes" du Conseil de l'Europe<sup>14</sup>. Le Conseil encourage les États membres à prendre les mesures nécessaires pour veiller au respect de ces instruments.

---

<sup>11</sup> Arrêt du 5 avril 2016, Aranyosi et Căldăraru, C-404/15, EU:C:2016:198; arrêt du 25 juillet 2018, ML, C-220/18 PPU, EU:C:2018:589; arrêt du 15 octobre 2019, Dorobantu, C-128/18, EU:C:2019:857.

<sup>12</sup> Arrêt du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586. Voir les procédures pendantes dans les affaires jointes C-354/20 PPU et C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie e.a..

<sup>13</sup> Arrêt du 5 avril 2016, Aranyosi et Căldăraru, C-404/15, EU:C:2016:198, points 85 et 87.

<sup>14</sup> Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes.

18. Le Conseil souligne qu'il importe d'apporter aux praticiens le soutien et les informations nécessaires pour procéder à l'appréciation en deux étapes décrite par la CJUE<sup>15</sup>. Les praticiens doivent avoir accès à des informations objectives, fiables, précises et dûment actualisées afin de pouvoir apprécier, dans un premier temps, s'il existe des défaillances en ce qui concerne les conditions de détention qui prévalent dans l'État membre d'émission, lesquelles peuvent être systémiques ou généralisées, toucher certains groupes de personnes ou certains centres de détention. Lors de la deuxième étape de l'appréciation, les praticiens doivent, conformément à l'article 15, paragraphe 2, de la décision-cadre relative au MAE, recevoir toutes les informations nécessaires sur les conditions dans lesquelles il est concrètement envisagé de détenir la personne concernée dans l'État membre d'émission, afin de vérifier s'il existe des motifs sérieux de croire que, à la suite de sa remise, cette personne courra un risque réel d'être soumise à un traitement inhumain ou dégradant.
19. Le Conseil se félicite du fait que, pour améliorer l'accès aux informations nécessaires, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) ait lancé, en 2019, la base de données sur la détention des personnes faisant l'objet d'une procédure pénale, qui rassemble en un seul endroit les informations sur les conditions de détention dans tous les États membres de l'UE pour la période allant de 2015 à 2019. La FRA est invitée à mettre à jour régulièrement cette base de données afin de faire en sorte que les informations fournies satisfassent aux exigences fixées par la CJUE et, à moyen terme, de vérifier si la base de données répond aux besoins rencontrés dans la pratique.
20. Le Conseil invite la Commission à veiller plus particulièrement, lors de la mise à jour du manuel relatif au MAE, à fournir des orientations à l'intention des praticiens sur la manière de traiter la question des conditions de détention, en tenant compte des résultats de la neuvième série d'évaluations mutuelles en cours. Dans ce contexte, la Commission devrait également examiner l'opportunité de mettre au point des solutions pratiques, telles qu'un modèle pour la demande d'informations complémentaires au titre de l'article 15, paragraphe 2, de la décision-cadre relative au MAE.

---

<sup>15</sup> Arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, C-404/15, EU:C:2016:198; arrêt du 25 juillet 2018, *ML*, C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, points 88 à 94; arrêt du 15 octobre 2019, *Dorobantu*, C-128/18, EU:C:2019:857, points 52 à 55.

*Protection du droit à accéder à un tribunal impartial*

21. Le droit à accéder à un tribunal impartial, tel qu'il est prévu à l'article 47, deuxième alinéa, de la charte, revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 du TUE, notamment, de la valeur de l'État de droit<sup>16</sup>.
22. Le Conseil rappelle aux États membres qu'il leur incombe de veiller au respect de l'État de droit dans l'UE et de préserver le droit à un procès équitable et, en particulier, l'accès à un tribunal indépendant et impartial. Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour remédier aux défaillances afin de renforcer la confiance mutuelle et d'éviter le risque de politisation de la coopération en matière pénale. Le Conseil demande à la Commission d'exercer sa fonction de gardienne des traités à cet égard.
23. Le Conseil souligne qu'il importe d'apporter aux praticiens le soutien et les informations nécessaires pour procéder à l'appréciation en deux étapes dans tous les cas de risque allégué de violation de l'article 47, deuxième alinéa, de la charte, comme le prévoit la CJUE<sup>17</sup>. Les praticiens doivent avoir accès à des éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés afin de pouvoir apprécier, dans un premier temps, s'il existe, en raison d'un manque d'indépendance des juridictions dans l'État membre d'émission dû à des défaillances systémiques ou généralisées, un risque réel qu'il soit porté atteinte au droit fondamental à accéder à un tribunal impartial. Dans un deuxième temps, les praticiens doivent recevoir, conformément à l'article 15, paragraphe 2, de la décision-cadre relative au MAE, toutes les informations nécessaires pour apprécier s'il existe des motifs sérieux de croire que la personne concernée courra un risque en cas de remise, eu égard à la situation personnelle de cette personne, ainsi qu'à la nature de l'infraction et au contexte factuel qui sont à la base du MAE.

---

<sup>16</sup> Arrêt du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 48.

<sup>17</sup> Arrêt du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, points 61, 68 et 79.

24. Le Conseil invite la Commission à fournir, lors de la mise à jour du manuel relatif au MAE, des orientations à l'intention des praticiens sur la manière de traiter les cas de risque allégué de violation de l'article 47, deuxième alinéa, de la charte et, en concertation avec la FRA, à examiner les moyens d'améliorer l'accès des praticiens aux informations et aux sources d'information auxquelles les praticiens peuvent se référer, en tenant compte des critères énoncés par la CJUE.

#### *Assurances*

25. Conformément à l'article 15, paragraphe 2, de la décision-cadre relative au MAE et au principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du TUE, l'autorité d'exécution peut demander des informations complémentaires, et l'autorité d'émission peut donner des assurances quant au fait que la personne concernée, en cas de remise, ne subira pas de violation de ses droits fondamentaux<sup>18</sup>.

26. Le Conseil souligne que l'autorité judiciaire d'exécution, compte tenu de la confiance mutuelle qui doit exister entre les autorités judiciaires des États membres et sur laquelle repose le système du mandat d'arrêt européen, doit se fonder sur ces assurances, à tout le moins en l'absence de toute indication contraire spécifique<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Arrêt du 25 juillet 2018, ML, C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, points 108 à 110.

<sup>19</sup> Arrêt du 25 juillet 2018, ML, C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, point 112.

## C. Traitement de certains aspects de la procédure dans l'État membre d'émission et dans l'État membre d'exécution

### *Renforcement des droits procéduraux dans les procédures relatives au MAE*

27. Des progrès considérables ont déjà été accomplis en ce qui concerne les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales. Dans la mise en œuvre de la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux<sup>20</sup>, qui s'inscrit dans le cadre du programme de Stockholm<sup>21</sup>, des exigences minimales communes applicables aux procédures pénales ont été établies par la directive 2010/64/UE (droit à l'interprétation et à la traduction), la directive 2012/13/UE (droit à l'information), la directive 2013/48/UE (droit d'accès à un avocat), la directive (UE) 2016/343 (présomption d'innocence et droit d'assister à son procès), la directive (UE) 2016/800 (garanties procédurales en faveur des enfants) et la directive (UE) 2016/1919 (aide juridictionnelle).
28. Il ressort clairement des rapports de la Commission sur la mise en œuvre des directives 2010/64/UE<sup>22</sup> et 2012/13/UE<sup>23</sup>, publiés le 18 décembre 2018, et concernant la mise en œuvre de la directive 2013/48/UE<sup>24</sup>, publié le 27 septembre 2019, qu'il est nécessaire d'améliorer la transposition de ces directives. Le Conseil invite les États membres concernés à remédier aux lacunes constatées dans les rapports sur la mise en œuvre, et à veiller à une mise en œuvre intégrale et correcte de ces directives. Il convient de noter que la Commission a engagé des procédures d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE et que, en tant que de besoin, elle continuera à lancer de telles procédures dans un avenir proche.

---

<sup>20</sup> Résolution du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales (JO C 295 du 4.12.2009, p. 1).

<sup>21</sup> Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens (JO C 115 du 4.5.2010, p. 1).

<sup>22</sup> COM(2018) 857 final.

<sup>23</sup> COM(2018) 858 final.

<sup>24</sup> COM(2019) 560 final.

29. Le Conseil insiste sur la nécessité d'évaluer l'efficacité pratique des droits procéduraux dans les procédures engagées dans les États membres d'émission et d'exécution au titre de la décision-cadre relative au MAE. Le rapport publié par la FRA le 27 septembre 2019 et intitulé "Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and EAW proceedings" (Droits en pratique: accès à un avocat et droits procéduraux dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au MAE), qui porte sur la situation dans huit États membres, constitue une contribution utile à cet égard. Le Conseil invite la FRA à envisager la possibilité de poursuivre cette étude jusqu'en 2022, en l'étendant à tous les États membres et en accordant une importance particulière aux expériences des avocats intervenant dans des procédures de remise.

#### *Traductions*

30. Le Conseil rappelle qu'un MAE doit être traduit dans une des langues officielles de l'État membre d'exécution ou acceptées par celui-ci, et souligne qu'une traduction adéquate est essentielle au bon fonctionnement des procédures de remise dans le cadre du MAE.
31. Pour ce qui est de la traduction du MAE, le Conseil invite les États membres à examiner s'ils pourraient recourir davantage qu'aujourd'hui à la possibilité, prévue à l'article 8, paragraphe 2, de la décision-cadre relative au MAE, d'accepter une traduction dans une ou plusieurs autres langues officielles de l'Union européenne, afin de simplifier et d'accélérer la procédure.

#### *Transmission des procédures et conflits de compétence*

32. Afin d'éviter l'impunité dans une Europe sans frontières, par exemple lorsque l'exécution d'un MAE est refusée, lorsqu'il existe un conflit de compétence ou en cas de procédures parallèles dans deux États membres ou plus pour les mêmes faits, se pose notamment la question de savoir comment transmettre efficacement les procédures et comment résoudre les conflits de compétence.

33. La décision-cadre 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 (2009/948/JAI)<sup>25</sup> vise à éviter les procédures parallèles pour les mêmes faits et les violations du principe "non bis in idem", mais se limite à établir des dispositions relatives à l'échange d'informations et aux consultations directes entre les autorités compétentes des États membres. Ainsi qu'il est souligné dans le rapport du 16 février 2018 sur les dossiers traités par Eurojust dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits de compétence (Report on Eurojust's casework in the field of prevention and resolution of conflicts of jurisdiction), des difficultés subsistent, en particulier dans des dossiers complexes et ceux concernant des conflits négatifs de juridiction.
34. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de cadre juridique commun régissant la transmission des procédures pénales entre les États membres. Seuls treize États membres ont ratifié la convention européenne sur la transmission des procédures répressives du 15 mai 1972. Les autres États membres appliquent la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, en liaison avec la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne du 29 mai 2000, ou s'appuient sur des accords bilatéraux ou une coopération informelle.
35. Par le passé, malgré des efforts considérables, en particulier l'initiative lancée en 2009 par seize États membres en vue de l'adoption d'une décision-cadre du Conseil relative à la transmission des procédures pénales<sup>26</sup>, il n'a pas été possible de parvenir à un consensus sur un instrument de l'UE. Néanmoins, ainsi qu'il ressort du rapport d'Eurojust du 16 février 2018 et des conclusions de la 52<sup>e</sup> réunion plénière du RJE de 2019<sup>27</sup>, les praticiens continuent de ce fait d'être confrontés à des difficultés juridiques et pratiques et sont dès lors plutôt favorables à la création d'un instrument de l'UE.

---

<sup>25</sup> JO L 328 du 15.12.2009, p. 42.

<sup>26</sup> JO C 219 du 12.9.2009, p. 7.

<sup>27</sup> Doc. 14501/19.

36. Des règles communes aux États membres en matière de transmission des procédures et de conflits de compétence pourraient, en principe, largement contribuer à la lutte contre la criminalité transfrontière en renforçant l'efficacité des procédures pénales et en améliorant la bonne administration de la justice au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.
37. Dans son rapport sur la voie à suivre dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale<sup>28</sup>, la présidence roumaine a suggéré de continuer d'examiner la nécessité de présenter une proposition législative sur la transmission des procédures répressives dans un contexte plus large, notamment en évaluant les dispositions de la décision-cadre 2009/948/JAI sur les conflits de compétence. À la lumière de ce rapport, la Commission a financé une étude universitaire sur la transmission des procédures pénales, qui sera achevée au cours du deuxième semestre de 2021.
38. Le Conseil invite la Commission, dès que les résultats de cette étude seront disponibles, à débattre avec les États membres, Eurojust et le RJE de la question de savoir si une nouvelle proposition en vue d'un instrument de l'UE relatif à la transmission des procédures pénales serait réalisable et présenterait une valeur ajoutée. Dans l'affirmative, la Commission est invitée à procéder à une analyse d'impact et, le cas échéant, à élaborer une proposition législative.

*Promotion de mesures alternatives à la détention et au recours à un MAE*

39. Le Conseil encourage les États membres à étudier les possibilités de renforcer, lorsqu'il y a lieu, le recours aux sanctions et mesures non privatives de liberté, comme indiqué dans les conclusions du Conseil sur le recours à des sanctions et mesures non privatives de liberté dans le domaine de la justice pénale<sup>29</sup>, adoptées pendant la présidence finlandaise.

---

<sup>28</sup> Doc. 9728/19.

<sup>29</sup> JO C 422 du 16.12.2019, p. 9.

40. Lorsqu'elle examine les conséquences de l'exécution d'un MAE sur la liberté de la personne recherchée, l'autorité d'émission doit déterminer si, au regard des spécificités de chaque espèce, l'émission d'un MAE revêt un caractère proportionné. Cette évaluation consiste notamment à se poser la question de savoir si le MAE constitue l'instrument le plus approprié ou s'il pourrait plutôt être fait usage d'autres mesures de coopération judiciaire (par exemple, des décisions d'enquête européenne, des décisions européennes de contrôle judiciaire ou le transfèrement de détenus).
41. Le Conseil invite la Commission et les États membres à évaluer la nécessité d'intensifier le recours à d'autres mesures de coopération judiciaire, compte tenu des résultats de la neuvième série d'évaluations mutuelles en cours.

**D. Traitement des demandes d'extradition de citoyens de l'UE vers des pays tiers**

42. Le Conseil rappelle l'échange de vues, lors de la vidéoconférence informelle des ministres de justice tenue le 4 juin 2020, sur l'état des travaux relatifs au traitement des demandes d'extradition émanant de pays tiers et concernant des citoyens de l'UE qui ne sont pas des ressortissants de l'État membre requis.

43. Conformément aux arrêts rendus par la CJUE dans l'affaire Petruhhin et à plusieurs arrêts ultérieurs<sup>30</sup>, lorsqu'ils traitent de telles demandes, les États membres sont face à deux obligations: d'une part, le devoir de s'acquitter des obligations existantes en vertu du droit international et de contrer le risque que l'infraction concernée demeure impunie et, d'autre part, l'obligation pour les États membres qui n'extradent pas leurs ressortissants, conformément aux principes de liberté de circulation et de non-discrimination en raison de la nationalité, de protéger les citoyens d'autres États membres aussi efficacement que possible des mesures susceptibles de les priver des droits de libre circulation et de séjour au sein de l'UE. À cet égard, la CJUE a précisé que l'État membre requis doit vérifier s'il n'existe pas une mesure alternative moins attentatoire à l'exercice des droits de libre circulation et qui permettrait d'atteindre aussi efficacement l'objectif consistant à éviter l'impunité<sup>31</sup>. Il s'agit notamment du fait d'informer l'État membre dont l'intéressé a la nationalité et, le cas échéant, à la demande de cet État membre, de remettre à ce dernier la personne recherchée en application de la décision-cadre relative au MAE, pourvu que cet État membre soit compétent pour poursuivre cette personne pour des faits commis en dehors de son territoire national<sup>32</sup>.
44. Un travail considérable a été accompli pour fournir des éclaircissements sur l'application pratique par les États membres des principes exposés dans l'arrêt Petruhhin<sup>33</sup>. Néanmoins, la jurisprudence existante ne prévoit pas de solution lorsque l'État membre de nationalité ne peut émettre un MAE à l'encontre de la personne recherchée.

---

<sup>30</sup> Arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630; arrêt du 10 avril 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222; arrêt du 13 novembre 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898; arrêt du 2 avril 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262; voir l'affaire pendante Generalstaatsanwaltschaft Berlin, C-398/19.

<sup>31</sup> Arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, points 41 et 47 à 50.

<sup>32</sup> Arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, points 41 et 47 à 50.

<sup>33</sup> Voir doc. 10429/17, 15786/17 et 15207/17 du Conseil.

45. Le Conseil se félicite qu'Eurojust et le RJE aient procédé à une analyse extrêmement utile de la manière dont les demandes d'extradition de citoyens de l'Union émanant de pays tiers sont traitées en pratique. Le Conseil examinera les résultats de cette analyse en temps utile et décidera s'il convient d'y donner suite et, dans l'affirmative, de quelle manière.
46. Il ressort de l'expérience pratique de différents États membres que, dans certains cas, des pays tiers présentent des demandes d'extradition non fondées et abusives. Le Conseil invite la Commission à déterminer, à la lumière des résultats de l'analyse effectuée par Eurojust et le RJE, s'il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires, par exemple de suggérer l'adoption d'une approche commune pour traiter les demandes de recherche et d'extradition potentiellement abusives, y compris les demandes motivées par des considérations politiques, émanant de pays tiers. À cet égard, il convient de tenir compte des bonnes pratiques des États membres.

**E. Renforcement des procédures de remise dans le cadre du MAE en temps de crise**

47. Afin d'éviter la propagation de la COVID-19, les États membres ont pris diverses mesures, telles que la fermeture des frontières, la suspension du trafic aérien et l'imposition de règles strictes en matière de contacts et de distanciation sociale. Ces mesures ont également eu une incidence notable sur la coopération judiciaire en matière pénale, en particulier sur les procédures de remise au titre de la décision-cadre relative au MAE.
48. Le Conseil souligne que le bon fonctionnement de la coopération judiciaire en matière pénale en temps de crise revêt une importance majeure pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La pandémie de COVID-19 a mis en exergue l'importance d'assurer un échange d'informations et d'expériences coordonné et rapide, ainsi que la nécessité de poursuivre la transition numérique de la coopération entre les États membres.

49. En ce qui concerne les échanges d'informations et d'expériences nécessaires en temps de crise, il est essentiel que tous les acteurs concernés adoptent une approche coordonnée afin d'éviter les doubles emplois et de rationaliser la collecte et la diffusion des informations. L'utilisation de questionnaires s'est révélée être un instrument utile de collecte d'informations, et la compilation régulièrement mise à jour diffusée par Eurojust et le RJE, qui rassemble des informations provenant d'Eurojust, du RJE et de la présidence/du secrétariat général du Conseil, s'est avérée être un outil précieux pour l'échange coordonné d'informations et être d'une grande utilité pour les praticiens. À l'avenir, il convient d'envisager la création d'une plateforme électronique où, en temps de crise, des informations utiles pourraient être consultées et mises à jour quotidiennement.
50. Le Conseil insiste sur le fait que le passage au numérique joue un rôle central à cet égard. La pandémie de COVID-19 a clairement montré la nécessité d'une numérisation rapide et globale de la coopération judiciaire transfrontière, ainsi que le Conseil l'a souligné dans ses conclusions intitulées "Accès à la justice - saisir les opportunités offertes par la numérisation", adoptées sous la présidence allemande<sup>34</sup>. Dans de nombreux cas, les problèmes pratiques peuvent être réglés au moyen de solutions numériques.
51. Le Conseil accueille avec satisfaction le rapport final de la Commission concernant l'étude sur la justice pénale numérique transfrontière, publié le 14 septembre 2020. Les mesures adoptées à la suite de cette étude devraient accorder une importance particulière aux aspects suivants: la création de canaux de communication électroniques sécurisés entre les autorités compétentes, une approche harmonisée de la reconnaissance et de l'utilisation des signatures électroniques, ou du moins une utilisation plus souple des systèmes existants, la mise au point d'un moyen de transmission sécurisé des fichiers volumineux et un meilleur alignement entre les systèmes de vidéoconférence, en particulier en ce qui concerne leur qualité et leur interopérabilité technique.

---

<sup>34</sup> JO C 342I du 14.10.2020, p. 1.