

Bruxelles, le 27 mai 2019
(OR. en)

9728/19

JAI 590
CATS 82
COPEN 238
EUROJUST 107
EJN 50

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	9317/19
Objet:	La voie à suivre dans le domaine de la reconnaissance mutuelle en matière pénale - Débat d'orientation

Sous la présidence autrichienne, le Conseil a adopté des conclusions intitulées "Favoriser la reconnaissance mutuelle en renforçant la confiance mutuelle" (JO C 449 du 13.12.2018, p. 6).

Dans le prolongement de ces conclusions, la présidence roumaine a procédé à une évaluation du cadre juridique actuel de l'UE dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, afin de mesurer les progrès accomplis jusqu'à présent, de déterminer l'existence d'insuffisances ou de lacunes et d'examiner la manière d'y remédier efficacement.

À cette fin, la présidence a publié un document de réflexion (doc. 6286/19) et a mené des discussions au sein du groupe COPEN et du CATS.

Le rapport établi par la présidence sur la base des informations recueillies figure en annexe.

Il convient de souligner que ce document est un rapport de la présidence, et qu'il reflète donc le point de vue de la présidence. Néanmoins, à la suite des discussions menées avec les États membres, en dernier lieu lors de la réunion du CATS du 13 mai 2019, la présidence est convaincue que, dans leur grande majorité, les États membres adhèrent à ce rapport. Par ailleurs, il y a lieu de noter que les positions minoritaires sont également prises en compte.

Il est à noter que consécutivement à la réunion du Coreper du 22 mai 2019, lors de laquelle les États membres sont convenus de soumettre le rapport de la présidence au Conseil, un certain nombre d'améliorations linguistiques mineures ont été apportées au texte.

Le Conseil "Justice et affaires intérieures" est invité à tenir un débat d'orientation sur la base de ce rapport, lors de sa session des 6 et 7 juin 2019.

**Rapport de la présidence sur la voie à suivre dans le domaine de la reconnaissance mutuelle
des décisions judiciaires en matière pénale**

I. Introduction

• **Contexte**

La coopération judiciaire en matière pénale au sein de l'Union européenne s'est considérablement développée depuis que le Conseil européen de Tampere (1999) a décidé que la reconnaissance mutuelle devait devenir la pierre angulaire de cette coopération.

Aujourd'hui, l'UE dispose d'un cadre juridique complet dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, reposant sur des valeurs communes relatives à l'état de droit et aux droits fondamentaux. Les instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle sont au cœur de ce cadre.

La décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres demeure l'un des instruments juridiques les plus efficaces dans ce domaine. Il existe également divers autres instruments juridiques, dont certains sont utilisés assez souvent (par exemple, la décision-cadre 2008/909/JAI sur les peines privatives de liberté), alors que d'autres sont utilisés moins fréquemment (tels que la décision-cadre 2008/947/JAI sur les mesures de probation et la décision-cadre 2008/829/JAI sur les mesures de contrôle).

La directive 2014/41/UE concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale remplace l'entraide judiciaire classique par un mécanisme de coopération fondé sur la reconnaissance mutuelle en ce qui concerne, en particulier, l'obtention de preuves. Le règlement (UE) 2018/1805 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation et la nouvelle proposition de règlement relatif aux injonctions européennes de production et de conservation de preuves électroniques en matière pénale viendront compléter les instruments de reconnaissance mutuelle de l'UE dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.

- **Objectif du rapport**

L'heure semblait venue de procéder à une évaluation du cadre juridique actuel de l'UE dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, afin de mesurer les progrès accomplis jusqu'à présent, de déterminer l'existence d'insuffisances ou de lacunes et d'examiner la manière d'y remédier efficacement.

Sous la présidence précédente (autrichienne), le Conseil a axé ses travaux sur la confiance mutuelle en tant que préalable à la reconnaissance mutuelle, et sur les questions y afférentes. À cette fin, le 7 décembre 2018, le Conseil a adopté des conclusions intitulées "Favoriser la reconnaissance mutuelle en renforçant la confiance mutuelle" (JO C 449 du 13.12.2018, p. 6).

Lors de leur réunion informelle tenue à Bucarest les 7 et 8 février 2019, les ministres de la justice et des affaires intérieures ont débattu de plusieurs questions relatives à l'avenir de la coopération judiciaire en matière pénale au sein de l'espace judiciaire commun de l'Union européenne.

Afin d'alimenter de nouvelles discussions sur ce thème, la présidence a publié, le 11 février 2019, un document de réflexion sur la voie à suivre dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale, compte tenu de la nécessité d'éviter l'impunité et de respecter les garanties procédurales (doc. 6286/19).

De nombreuses délégations ont répondu positivement aux questions posées par la présidence dans ce document de réflexion et ont apporté des contributions très utiles et formulé des idées intéressantes susceptibles d'ouvrir la voie à des évolutions futures dans ce domaine.

Les réponses écrites fournies par l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Slovénie et la Suède ont été rassemblées dans les documents WK 2948/2019 + ADD 1 + ADD 2.

En s'appuyant sur ces réponses écrites, le 12 mars 2019, la présidence a présenté un nouveau document, intitulé "La voie à suivre dans le domaine de la reconnaissance mutuelle en matière pénale - Échange de vues sur la base d'une note de la présidence" (doc. 6999/19), qui a servi de base aux discussions menées par le groupe "Coopération en matière pénale" lors de sa réunion du 18 mars 2019.

La présidence s'est efforcée de présenter une vision transversale, en mettant l'accent sur quatre thèmes de discussion qui sont étroitement liés à l'application des instruments de reconnaissance mutuelle et au principe de la confiance mutuelle:

- a) les difficultés rencontrées dans l'application des critères exposés dans l'arrêt Aranyosi ou dans l'application des motifs de non-reconnaissance dans le cadre des instruments de reconnaissance mutuelle;
- b) la formation et les orientations concernant les instruments de reconnaissance mutuelle;
- c) la mise en évidence des lacunes dans l'application des instruments de reconnaissance mutuelle et les solutions envisageables pour combler ces lacunes;
- d) le renforcement du cadre institutionnel permettant un bon fonctionnement de la coopération judiciaire en matière pénale au niveau de l'UE et le plein usage de ce cadre institutionnel.

Il convient de souligner d'emblée que l'objectif du présent rapport n'était pas d'offrir une vision exhaustive de cette question, mais de mettre l'accent sur certaines questions qui concernent l'application pratique des instruments de reconnaissance mutuelle et qui, de l'avis de la présidence, sont pertinentes dans le contexte des évolutions récentes intervenues au niveau de l'Union dans le domaine de la coopération en matière pénale. En outre, le présent rapport est sans préjudice des travaux de la neuvième série d'évaluations mutuelles et il ne vise, dans aucun de ses éléments, à anticiper le résultat de cette évaluation par les pairs.

II. Thèmes de réflexion présentés par la présidence

A. Difficultés rencontrées dans l'application des critères exposés dans l'arrêt Aranyosi ou dans l'application des motifs de non-reconnaissance

L'objectif de cette question était de demander l'avis des États membres concernant les motifs de non-reconnaissance ou d'autres difficultés rencontrées dans l'application des instruments de reconnaissance mutuelle. En conséquence, la présidence a demandé l'avis des États membres pour ce qui est de l'application pratique des motifs de non-reconnaissance en ce qui concerne les instruments de reconnaissance mutuelle en général, ainsi que des éventuels motifs de non-reconnaissance en ce qui concerne une violation des droits fondamentaux dans le cadre de décisions d'enquête européennes.

D'après les réponses fournies par les États membres, il n'y aurait aucun cas signalé dans lequel une violation des droits fondamentaux a été invoquée dans le cadre de l'exécution d'une décision d'enquête européenne. Pour ce qui est d'autres difficultés rencontrées en ce qui concerne les motifs de non-reconnaissance, certaines délégations ont demandé que les normes procédurales minimales concernant les jugements par défaut soient clarifiées.

La principale question débattue dans le cadre des travaux actuels du "Coopération en matière pénale" est celle des conditions de détention dans le contexte de l'exécution des mandats d'arrêt européens (MAE).

À cet égard, le problème le plus urgent à l'heure actuelle est l'application pratique de l'arrêt Aranyosi.

En 2016, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu l'arrêt Aranyosi¹. L'interprétation de cet arrêt pourrait également être étendue à la décision-cadre 2008/909/JAI² et, d'ailleurs, des situations de ce type ont déjà été rencontrées en pratique dans certains États membres.

¹ Affaires jointes C- 404/15 (Aranyosi) et C- 659/15 PPU (Căldăraru).

² Conclusions de l'avocat général M. Bot dans les affaires Aranyosi et Căldăraru, point 128.

À la suite de cet arrêt, plusieurs autres questions ont été portées à l'attention de la CJUE en ce qui concerne les conditions carcérales. Dans certaines affaires, la Cour a déjà rendu son arrêt (voir par exemple l'arrêt dans l'affaire C- 220/18 PPU, ML), tandis que d'autres affaires sont encore pendantes (C-128/18, Dorobanțu).

Ces arrêts ont précisé les critères que les autorités judiciaires d'exécution doivent prendre en compte lorsqu'elles prennent une décision sur un MAE. De l'avis de la présidence, il était intéressant de voir comment les États membres interprètent ces critères et s'il convient d'envisager une méthode de travail commune/des lignes directrices communes à l'avenir dans ce domaine particulier.

Les contributions apportées par les États membres ont été très utiles et ont fait apparaître que de nouvelles orientations sont attendues de la part de la CJUE, notamment dans le cadre de l'arrêt qu'elle doit rendre dans l'affaire Dorobanțu (C-128/18 - affaire encore pendante).

Conformément à l'arrêt *Aranyosi*, en règle générale, les conditions de détention ne constituent pas un motif de non-reconnaissance ou de non-exécution, mais peuvent justifier le report de l'exécution d'un MAE et ne permettent la non-exécution qu'en dernier ressort, dans des cas exceptionnels. L'arrêt devrait également être interprété de manière stricte et ne devrait être appliqué que dans des circonstances exceptionnelles, au cas par cas, plutôt que pour tous les MAE en attente. L'approche en deux temps proposée dans l'arrêt *Aranyosi* devrait être suivie. La question qui a été soulevée au cours du débat au sein du COPEN est de savoir comment la première étape – à savoir l'évaluation des défaillances généralisées par l'État d'exécution – devrait se dérouler dans la pratique, de manière à ce que, dans un second temps, des demandes individuelles puissent être adressées à l'État d'émission.

En outre, demander des informations supplémentaires sur les conditions de détention et recevoir les documents pertinents entraîne des retards supplémentaires dans l'exécution effective du MAE et empêche de respecter les délais fixés par la décision-cadre 2002/584/JAI.

Bien entendu, la meilleure solution pour remédier à ces difficultés concernant l'interprétation de la jurisprudence récente de la CJUE dans ce domaine consisterait à éliminer toute violation potentielle des droits fondamentaux, notamment en ce qui concerne les conditions de détention. La surpopulation étant apparemment l'un des problèmes les plus urgents en matière de conditions de détention, remédier à ce problème devrait relever avant tout de la responsabilité de l'État d'émission, afin de rétablir une forte confiance mutuelle avec les autres États membres. Certains États membres qui rencontrent des problèmes dans ce domaine ont déjà pris des mesures au niveau national, qu'elles soient de nature législative ou politique, et des progrès sont réalisés en ce sens. Malheureusement, une question à ce point complexe nécessite des stratégies adéquates et des réponses pertinentes qui exigent à leur tour beaucoup de temps et nécessitent des ressources considérables. Toutefois, des efforts sont faits soit au niveau des États membres, soit dans le cadre de démarches menées au niveau international. Ils visent notamment au respect de l'acquis substantiel du Conseil de l'Europe sur le traitement des prisonniers et à l'amélioration des conditions de détention. De nombreux États membres ont également participé à la conférence organisée par la présidence roumaine à Sinaia du 1^{er} au 4 avril 2019, et à la conférence à haut niveau sur les réponses à la surpopulation carcérale organisée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne à Strasbourg les 24 et 25 avril 2019.

Par conséquent, compte tenu de ce qui précède, il semble plus important à court terme de définir des critères communs clairs afin que chaque État d'exécution pose les mêmes questions et que chaque État d'émission fournisse le même type d'informations, tout en gardant à l'esprit les particularités du système pénitentiaire de chaque État membre concerné. L'importance que revêtent ces critères communs est clairement ressortie d'affaires dans lesquelles le type d'informations demandées par l'État d'exécution et les références aux normes existantes – normes du Conseil de l'Europe ou normes des Nations unies, ou autres types de ressources – invoquées dans l'évaluation (arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, etc.) diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre.

Un grand nombre de délégations estiment que la question demeure très importante et qu'il serait avantageux de mettre en place de certaines lignes directrices communes non contraignantes.

De l'avis de la présidence, les aspects suivants devraient être couverts:

- 1. appréhender correctement l'ampleur du phénomène** - ce processus est déjà en cours, un appel ayant été lancé récemment pour recueillir des données statistiques sur le nombre de cas dans lesquels la remise fondée sur le MAE a été refusée/reportée en raison des conditions de détention;
- 2. recueillir l'expertise pratique des États membres** en ce qui concerne l'application effective des critères établis par la jurisprudence récente de la CJUE, en ce qui concerne aussi bien les défis que les meilleures pratiques pour les États d'émission et d'exécution. Cette démarche pourrait contribuer à recenser les problèmes récurrents et les meilleures solutions;
- 3. définir une méthode de travail/des lignes directrices communes** en ce qui concerne les critères à prendre en compte dans l'application pratique de l'approche en deux temps établie par l'arrêt Aranyosi, et en particulier lorsqu'il s'agit de demander des informations sur les conditions de détention. S'il va de soi que cette méthode de travail/ces lignes directrices communes revêtiront un caractère non contraignant, elles n'en éclaireront pas moins utilement la manière dont les arrêts de la CJUE pourraient être interprétés et le type de données qui pourraient être demandées et fournies au premier chef par les États membres.

Toutefois, ces efforts ne devraient être envisagés qu'après que la CJUE aura rendu son arrêt dans l'affaire *Dorobanțu*, arrêt dont on peut espérer qu'il clarifiera davantage cette question.

Il convient de souligner que les mesures proposées ne font aucunement double emploi avec les activités prévues au titre de la neuvième série d'évaluations mutuelles qui se déroulera prochainement et qui visera à étudier cette question en détail "sur le terrain", ni avec aucune autre initiative prise dans ce domaine par une institution de l'UE, y compris en particulier le Conseil. Au contraire, l'objectif des propositions présentées par la présidence est de fournir une approche globale de la manière dont les arrêts de la CJUE pourraient être interprétés afin d'améliorer la coopération transfrontière et de renforcer la confiance mutuelle.

B. Formation et orientations concernant les instruments de reconnaissance mutuelle

La présidence a invité les délégations à exprimer leur point de vue sur la question de savoir par quels moyens, le cas échéant, les activités et les documents de formation concernant les instruments de reconnaissance mutuelle, y compris les lignes directrices actuellement disponibles, pourraient être améliorés.

Les réponses ont été très détaillées et ont fourni de nombreuses pistes de réflexion, en tenant compte du fait que la stratégie 2011 pour la formation judiciaire³ est en cours d'évaluation et que la prochaine stratégie sera élaborée par la Commission sur la base de cette évaluation. Il semblerait donc que ce sujet revête une grande importance, sachant que la coopération judiciaire au niveau de l'UE joue un rôle de plus en plus significatif.

En ce qui concerne la formation à l'application des instruments de reconnaissance mutuelle, elle se déroule à deux niveaux: à l'échelon de l'UE, et au niveau national. Ces deux niveaux sont complémentaires et doivent par conséquent être bien coordonnés, afin d'éviter les doubles emplois et de faire un usage optimal des ressources existantes. Par ailleurs, il existe des cours de formation régionaux, qui s'adressent aux praticiens de deux ou plusieurs pays voisins. Ces projets sont essentiels dans le cadre de la coopération régionale en matière pénale, en ce qu'ils ont une grande incidence sur la confiance mutuelle et la coopération entre praticiens.

³ Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: "Susciter la confiance dans une justice européenne donner une dimension nouvelle à la formation judiciaire européenne" (COM(2011) 551 final), Bruxelles, 13.9.2011.

Les activités entreprises au niveau de l'UE, notamment par le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ), le CEPOL et l'Académie de droit européen (ERA), ainsi que celles organisées en dehors de l'UE par la plateforme HELP du Conseil de l'Europe, sont de grande qualité et les praticiens ont fourni un retour d'information positif. La formation dispensée au niveau national par les établissements de formation dans le domaine judiciaire est également bien accueillie par les participants, qui la qualifie de très utile et conforme aux normes requises. Eurojust et le Réseau judiciaire européen (RJE) jouent également un rôle important en diffusant leur savoir-faire et leur expertise dans le cadre des séminaires de formation auxquels ils participent, y compris en coopération avec le REFJ. En particulier, les points de contact du RJE s'acquittent des tâches qui leur incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 3, de la décision 2008/976/JHA du Conseil concernant le Réseau judiciaire européen⁴.

Toutefois, en dépit de ce retour d'information positif, il semble que sur certains points la formation dispensée aussi bien au niveau national qu'à l'échelon de l'UE puisse être améliorée, notamment en ce qui concerne les difficultés rencontrées actuellement dans l'application de la législation de l'UE en matière de reconnaissance mutuelle et de bonnes pratiques. Ce domaine étant très dynamique, tenir à jour les types de formations et les documents de formation revêt une grande importance. En fait, les États membres ont souligné que des efforts à cet égard sont nécessaires tant au niveau national qu'à l'échelon de l'UE.

De l'avis de la présidence, les aspects suivants devraient être couverts:

1. Sensibilisation

Comment les praticiens peuvent-ils être sensibilisés à l'existence de cours de formation concernant les instruments de reconnaissance mutuelle? À cet égard, ils doivent savoir *où* chercher un cours ou des documents de formation particuliers, ou alors ces informations doivent leur être fournies de manière continue. Nous estimons que les autorités nationales jouent un rôle majeur dans ce domaine et qu'il leur appartient d'assurer une bonne coordination avec leurs homologues concernés dans l'UE. Outre la formation initiale, les activités de formation continue sont également très importantes.

⁴ JO L 348 du 24.12.2008.

Il serait aussi très utile de regrouper toutes les formations pertinentes de l'UE, c'est-à-dire réunir dans un même endroit toutes les informations en matière de formation. Dans ce contexte, la future plateforme européenne de formation hébergée dans la section formation du portail e-Justice européen permettra de remédier à l'absence d'information complète et cohérente sur les cours de formation juridique destinés aux diverses catégories de professionnels de la justice disponibles dans les différents États membres de l'UE, ainsi qu'à l'éparpillement actuel.

2. Rationalisation des catégories de bénéficiaires de la formation et des sujets abordés

La stratégie actuelle donne la priorité aux juges et aux procureurs. Toutefois, il semble qu'une plus grande participation des juges aux activités de formation soit toujours jugée nécessaire. Dans de nombreux pays, il n'est pas possible de se spécialiser, au niveau des tribunaux, dans la coopération judiciaire en matière pénale, et, dans certains pays, la répartition aléatoire des affaires impose à tous les juges qui travaillent sur la matière pénale de pouvoir utiliser un nombre important d'instruments de l'UE applicables à la coopération en matière pénale au niveau de l'UE.

Parmi les autres groupes qui devraient davantage bénéficier des activités de formation, on citera les agents de probation et le personnel pénitentiaire, d'une part, et, dans la mesure du possible, le personnel des services judiciaires et les membres d'autres professions juridiques, d'autre part. Les autorités nationales compétentes et les organisations professionnelles qui sont impliquées dans les activités de formation pourraient évaluer plus précisément les besoins spécifiques de ces groupes, en tenant compte des circonstances nationales. Il est rappelé qu'aussi bien le Conseil de l'Europe, qui a adopté des lignes directrices concernant le recrutement, la sélection, la formation et le perfectionnement du personnel pénitentiaire et des agents de probation, que le réseau européen des centres de formation des personnels pénitentiaires (EPTA) sont actifs dans ce domaine.

En ce qui concerne les sujets que les activités de formation devraient privilégier à l'avenir, les questions pratiques qui se posent dans l'application des mesures de probation et de surveillance (décision-cadre 2008/947/JAI et décision-cadre 2009/829/JHA) devraient être explorées, et il en va de même de la jurisprudence récente de la CJUE, en particulier dans le contexte de l'application de la décision-cadre 2002/584/JAI. Certaines délégations estiment également qu'il faudrait continuer d'organiser de manière systématique la formation concernant la directive relative à la décision d'enquête européenne. L'importance de sensibiliser davantage le personnel pénitentiaire aux dispositions de la décision-cadre 2008/909/JAI a également été expressément mentionnée.

3. Mettre constamment à jour le matériel de formation et le mettre à la disposition d'un large éventail de praticiens du droit, par la numérisation constante des programmes de formation

C'est un problème qui se pose très souvent. Le matériel de formation doit être régulièrement mis à jour parce que la jurisprudence ne cesse d'évoluer au niveau européen et parce que de nouveaux instruments font leur apparition (comme, par exemple, la décision d'enquête européenne et, dans un avenir proche, le nouveau cadre réglementaire concernant le gel et la confiscation (Règlement (UE) 2018/1805)). Le matériel de formation de l'UE doit par ailleurs être traduit dans d'autres langues de l'UE que le français et l'anglais, pour pouvoir atteindre un public plus large.

La progression constante de la formation numérique et de la formation à distance pourrait également avoir un impact positif. Ces nouveaux formats permettent en effet de suivre des cours à son propre rythme, avec juste un ordinateur et une connexion internet, sans devoir se déplacer (ce qui permet d'économiser du temps et des ressources). Il n'en reste pas moins que la formation en présentiel reste essentielle pour échanger les bonnes pratiques, faciliter la constitution d'un réseau entre professionnels et, en fin de compte, établir la confiance mutuelle et améliorer la coopération judiciaire.

Toutes ces mesures permettraient de diffuser plus largement la documentation aux praticiens qui ne maîtrisent pas l'anglais ou le français. La Commission européenne, Eurojust et le RJE ont également fourni du matériel et des manuels très utiles, qui sont utilisés quotidiennement par les praticiens. Un nouveau manuel sur la décision-cadre 2008/909/JAI devrait être publié prochainement par la Commission. Les experts de la coopération judiciaire en matière pénale doivent se tenir au courant des évolutions dans le domaine de la reconnaissance mutuelle et de la confiance mutuelle, et la Commission et Eurojust ne ménagent pas leurs efforts pour les y aider. Parmi les documents régulièrement utilisés par les praticiens figurent par exemple le Manuel concernant l'émission et l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, élaboré par la Commission, les lignes directrices pour décider à quelle juridiction confier les poursuites, 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, et les documents publiés par Eurojust contenant des aperçus actualisés de la jurisprudence de la CJUE. La Commission pourrait, à moyen terme, explorer utilement la possibilité d'élaborer de nouveaux manuels sur les décisions d'enquête européennes et les mesures de probation et de contrôle, une fois qu'il y aura suffisamment de dossiers pour soutenir le lancement de telles initiatives.

Dans ce contexte, la plateforme européenne de formation (ETP), hébergée par le portail européen de la justice en ligne, permettra d'avoir facilement accès (par voie électronique) aux formations et cours en droit national et européen proposés dans toute l'UE et au matériel de formation d'une série de prestataires de formation à l'intention des professionnels de la justice dans l'UE, parmi lesquels le REFJ. Les professionnels de la justice pourront trouver non seulement des activités de formation mais aussi du matériel d'auto-apprentissage et du matériel de formation autonome sur les sujets qui les intéressent.

Enfin, à côté des manuels qui sont diffusés au niveau de l'UE, il est important que les autorités nationales compétentes dans les États membres publient, elles aussi, des ouvrages ou des lignes directrices similaires au niveau national.

4. Former les formateurs et diffuser les connaissances au niveau national

La législation de l'UE relative à la coopération en matière pénale et aux instruments de reconnaissance mutuelle devrait être intégrée dans les cours de formation au niveau national. De surcroît, les formateurs devraient recevoir une formation portant non seulement sur ces dispositions législatives et ces instruments, mais aussi sur le système juridique du pays où la formation se déroule (ou, dans le cas de formations internationales, sur le ou les systèmes juridiques du ou des pays intéressant les participants), de manière à ce que ces derniers saisissent mieux les spécificités de ce ou de ces systèmes juridiques particuliers. En outre, des solutions pourraient être envisagées afin que les personnes ayant bénéficié d'une formation puissent à leur tour en faire profiter d'autres collègues intéressés, par exemple en rédigeant des synthèses, en transmettant du matériel de formation et en formant elles-mêmes des collègues au niveau local. Il serait également utile de mettre les connaissances des personnes hautement qualifiées dans le domaine des instruments de reconnaissance mutuelle à la disposition de leurs collègues, que ce soit au niveau national ou au niveau de l'UE (par exemple en recourant à des forums en ligne, uniquement accessibles aux praticiens, où, à partir de questions spécifiques, diverses options juridiques pourraient être proposées).

C. Mise en évidence des lacunes dans l'application des instruments de reconnaissance mutuelle et solutions envisageables pour combler ces lacunes

Dans ce domaine, la présidence a tenté d'aborder deux aspects différents: les raisons pour lesquelles certains instruments de reconnaissance mutuelle sont moins appliqués, notamment la décision-cadre 2008/947/JAI (probation) et la décision-cadre 2009/829/JAI (mesures de contrôle); et l'opportunité de présenter d'autres propositions législatives dans le domaine des droits procéduraux dans le cadre des procédures pénales et de la transmission des procédures pénales.

i) Recours moins fréquent à la décision-cadre 2008/947/JAI et à la décision-cadre 2009/829/JAI

La majorité des délégations ont fait observer que la question de l'application moins fréquente de la décision-cadre 2008/947/JAI (probation) et de la décision-cadre 2009/829/JAI (contrôle) allait être examinée lors de la neuvième série d'évaluations mutuelles et qu'il n'était donc pas opportun d'en discuter. Qui plus est, la question a également fait l'objet d'un débat lors de la 51^e réunion plénière du Réseau judiciaire européen qui s'est tenue à Vienne du 21 au 23 novembre 2018, dont les conclusions ont été publiées dans le document 14574/18.

Toutefois, comme plusieurs délégations ont apporté une contribution significative à ce dossier, la présidence est d'avis que, sans porter atteinte aux résultats de la neuvième série d'évaluations mutuelles, il serait quand même utile de présenter brièvement les points de vue de ces délégations, ne fût-ce que pour recouper les informations. Comme on pourra le constater ci-après, les conclusions tirées par la présidence à l'issue d'un examen minutieux des réponses fournies par les délégations coïncident dans une large mesure avec celles de la 51^e réunion plénière du RJE.

De l'avis de la présidence, les aspects suivants devraient être abordés:

- Il est important de déterminer si l'application moins fréquente des deux décisions-cadres (2008/947/JAI et 2009/829/JAI) est due au fait que les praticiens n'ont pas connaissance des possibilités juridiques qu'elles offrent/n'ont pas suffisamment d'expérience dans l'application de ces décisions, ou si elle est due au fait que les praticiens ne considèrent pas ces deux décisions-cadres comme des instruments de coopération adéquats qui puissent répondre à leurs besoins pratiques. Ainsi, une délégation a évoqué les mesures de contrôle, par lesquelles le juge doit établir la fiabilité des informations fournies par la personne accusée. Au moment où l'État d'exécution potentiel transmet ces informations, il peut arriver que la personne poursuivie ait déjà été condamnée, ce qui rend la demande superflue. Il semblerait donc que, dans de nombreux cas, le délai supplémentaire qui est nécessaire pour échanger les compléments d'information nécessite une longue prolongation de la procédure, au-delà de la limite dans le temps fixée dans les instruments en question, avec pour conséquence que les mesures ne soient plus applicables.
- Il est également important de déterminer si l'application moins fréquente des deux décisions-cadres ne pourrait pas être simplement la conséquence d'une harmonisation insuffisante de dispositions substantielles de procédure et des différences qui existent au niveau des processus de transposition, qui rendraient impossible, dans la pratique, la reconnaissance des décisions (ainsi, une délégation a spécifiquement indiqué que les différences entre les systèmes juridiques rendaient les instruments inutilisables).

La présidence estime que cette hypothèse de travail sera vérifiée lors de la neuvième série d'évaluations mutuelles.

- ii) En ce qui concerne la question de savoir s'il est nécessaire de légiférer davantage dans le domaine des droits procéduraux dans le cadre des procédures pénales, plusieurs délégations ont indiqué qu'il subsistait, dans les matières liées au droit de la procédure pénale, des différences significatives entre les États membres qui justifieraient d'examiner plus attentivement s'il serait souhaitable et nécessaire de prendre des mesures législatives éventuelles à cet égard. Certains autres États membres ont toutefois clairement indiqué qu'il ne serait pas nécessaire de prendre de nouvelles mesures législatives dans ce domaine, du moins pas à ce stade. La présidence est d'avis que les discussions devraient se poursuivre.

iii) Propositions législatives envisageables concernant la coopération judiciaire en matière pénale

Les praticiens estiment pour l'heure, en ce qui concerne la coopération judiciaire en matière pénale au niveau de l'UE, et en particulier les instruments de reconnaissance mutuelle, que la législation de l'UE est suffisamment complète et couvre un large éventail d'aspects. Toutefois, il est nécessaire de renforcer l'application des instruments existants et d'améliorer les connaissances des praticiens au moyen d'actions de formation et de sensibilisation continues.

Pour ce qui est de la transmission des procédures répressives, les États membres de l'UE procèdent actuellement à cette transmission entre eux en recourant aux instruments du Conseil de l'Europe ou sur la base de la réciprocité. Deux conventions particulières ont été mentionnées fréquemment par les États membres – la convention européenne sur la transmission des procédures répressives (Strasbourg, 1972) et la convention sur l'entraide judiciaire en matière pénale (Strasbourg, 1959, art. 21 - "Dénonciation aux fins de poursuites"), en ce qu'elles offrent des solutions valables si des procédures doivent être transmises à un autre État.

À première vue, le recours à ces instruments devrait suffire. En fait, certains États membres considèrent que le cadre juridique est suffisamment complet et qu'il fonctionne bien. Cependant, le nombre de dossiers auquel des États membres sont confrontés dans les faits a montré que ce n'est pas toujours le cas. Par ailleurs, seuls treize États membres sont parties à la convention européenne sur la transmission des procédures répressives, et l'autre option valable consiste à ce que les États membres émettent des demandes de transmission de procédures sur la base de la réciprocité, ce qui n'est possible que si les deux États permettent une telle coopération dans le cadre d'un régime de réciprocité. Le recours à l'article 21 de la convention de 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale a ses limites également. Dès lors, sans entrer dans une analyse détaillée de cette question, la présidence estime, comme certains États membres, qu'un instrument spécifique applicable au niveau de l'UE pourrait avoir une plus grande portée que ces deux instruments, qui ont été adoptés il y a longtemps. Un tel instrument pourrait aussi apporter de meilleures solutions en ce qui concerne le degré d'harmonisation ou de rapprochement existant au niveau de l'UE, ce qui produirait des résultats plus positifs que ceux obtenus dans le cadre actuel du Conseil de l'Europe.

Il peut être recouru à la transmission de procédures notamment lorsqu'il est évident que l'objectif du système de justice pénale peut être mieux atteint dans l'État d'exécution (dans les cas où, par exemple, des preuves devraient être transmises à l'État d'exécution parce que la personne concernée y réside ou parce que l'infraction a pour l'essentiel été commise sur le territoire de cet État, ou encore parce que la plupart des preuves s'y trouvent déjà). Il peut également être recouru à la transmission de procédures lorsqu'une remise fondée sur le mandat d'arrêt européen (MAE) ne peut être menée à bien. L'application du principe *aut dedere aut judicare* dans ce contexte représente une alternative valable pour faire en sorte que les finalités du processus de justice pénale soient atteintes et que la notion du juste dû soit pleinement appliquée.

Une telle proposition n'est pas nouvelle. Une proposition de décision-cadre sur la transmission des procédures répressives a été présentée en 2009 au cours de la présidence suédoise, mais aucun accord n'est intervenu sur cette initiative lancée par quinze États membres.

Toutefois, la présidence est d'avis que ce pourrait être le moment de revoir la situation dans ce domaine particulier. Un tel processus pourrait démarrer progressivement, et les aspects suivants pourraient être examinés dans le futur, à moyen terme:

- a) Disposer d'une évaluation précise de l'application concrète du principe *aut dedere aut judicare* au niveau de l'UE dans le cadre des procédures MAE, comme moyen d'éviter l'impunité et en rapport avec les MAE refusés; et, pour les dossiers dans lesquels le MAE a été délivré en vue de l'exécution d'une peine, déterminer si les États membres, en tant qu'États d'exécution, sont en mesure, sous réserve du cadre juridique applicable, de prendre en charge l'exécution de la peine prononcée à l'encontre des personnes recherchées.
- b) Continuer d'examiner à moyen terme 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. Cela pourrait se faire à partir d'une évaluation précise du nombre de dossiers de transmission de procédures en cours et de l'application concrète d'autres instruments (ne relevant pas de l'UE).

D. Renforcement du cadre institutionnel permettant un bon fonctionnement de la coopération judiciaire en matière pénale

Le débat consacré à cette question a fait apparaître que les États membres conviennent qu'Eurojust et le RJE contribuent dans une très large mesure à favoriser la coopération judiciaire en matière pénale, comme l'attestent les progrès majeurs qu'ils ont réalisés depuis leur création. Les États membres ont souligné la nécessité de maintenir le statu quo en ce qui concerne la participation d'Eurojust et du RJE aux activités du groupe COPEN.

Les délégations estiment dans leur grande majorité que le site web du RJE fonctionne très bien, l'ensemble de ses outils électroniques (atlas judiciaire, fiches belges, bibliothèque judiciaire, par exemple) s'avérant extrêmement utiles et conviviaux pour les juges, les procureurs et les représentants des autorités centrales. En fait, il a été souligné que, pour les praticiens de l'UE, le site web du RJE est le meilleur endroit pour trouver des informations pertinentes sur les instruments de reconnaissance mutuelle applicables au niveau de l'UE.

De nombreuses délégations ont indiqué en particulier qu'Eurojust et le RJE étaient des réussites.

Néanmoins, il convient de mentionner plusieurs points qui pourraient améliorer les activités à la fois d'Eurojust et du RJE:

1. En ce qui concerne à la fois Eurojust et le réseau judiciaire européen:

- Eurojust et le RJE devraient continuer de contribuer activement à éliminer les obstacles qui entravent l'application des instruments de reconnaissance mutuelle et à recenser les bonnes pratiques mises en œuvre dans le cadre de cette application;
- Les documents élaborés par Eurojust et le RJE en ce qui concerne l'application concrète des instruments de reconnaissance mutuelle sont très utiles pour les praticiens. Il a été fait mention en particulier de la synthèse de la jurisprudence de la CJUE concernant la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen et du rapport sur le recouvrement des avoirs, ainsi que des conclusions du RJE sur la décision d'enquête européenne.

2. En ce qui concerne Eurojust:

- Il convient de veiller à ce qu'Eurojust en tant que telle ait accès aux plateformes existantes et futures, comme la plateforme sécurisée pour l'échange de preuves électroniques élaborée par la Commission;
- Il convient de veiller à ce qu'Eurojust dispose de ressources financières adéquates pour pouvoir continuer de fonctionner au moins dans les mêmes conditions qu'actuellement.

3. En ce qui concerne le réseau judiciaire européen:

- Il est important que le Secrétariat général transmette régulièrement les conclusions de la réunion plénière du RJE aux délégations des États membres. Ces conclusions doivent également être diffusées au niveau national par chaque État membre, afin qu'un grand nombre de praticiens puissent utiliser les informations qu'elles contiennent;
- Il convient par ailleurs de doter Eurojust des ressources nécessaires afin qu'elle puisse continuer d'assurer le fonctionnement du RJE.

4. En ce qui concerne le groupe COPEN:

Après la consultation menée par la présidence au sujet du rôle du groupe COPEN, les États membres associés à ce dialogue actif ont émis plusieurs idées intéressantes:

- tenir régulièrement compte, lors des travaux du groupe COPEN, de la mesure dans laquelle les instruments de reconnaissance mutuelle sont appliqués;
- inviter Eurojust et le RJE, et, s'il y a lieu, d'autres réseaux judiciaires, aux réunions du groupe COPEN lorsque des aspects qui les intéressent directement sont examinés dans le cadre de la procédure législative ordinaire;

- recenser les nouveaux défis et les bonnes pratiques, et discuter d'éventuelles questions découlant de nouveaux arrêts de la CJUE et de problèmes concrets récurrents;
- inscrire à l'ordre du jour des réunions du groupe COPEN (Questions générales) des questions concrètes spécifiques liées aux instruments de reconnaissance mutuelle et trouver des solutions en rapport avec ces questions.

5. En ce qui concerne la Commission:

Plusieurs délégations ont mentionné la contribution précieuse de la Commission au niveau institutionnel, en particulier du fait qu'elle organise des réunions d'experts sur les instruments de l'UE et notamment sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle au niveau de l'UE. Elles estiment que de telles réunions devraient, à l'avenir, se tenir systématiquement pour discuter de chaque instrument de reconnaissance mutuelle, avant et après sa mise en œuvre.

De l'avis de la présidence, il y a lieu d'examiner les aspects suivants sous ce point:

1. Eurojust et le RJE devraient continuer de se concentrer sur leurs activités concrètes et opérationnelles, et, pour qu'ils puissent mener celles-ci au mieux de leurs capacités, Eurojust devrait se voir allouer un budget approprié, dans les limites du cadre financier applicable, qui ne devrait en aucun cas compromettre ses activités quotidiennes ni, par conséquent, celles du RJE. Ils devraient continuer de s'employer, notamment dans le cadre du système national de coordination Eurojust (SNCE), à déterminer laquelle des deux entités est mieux à même de traiter des dossiers concrets. En ce qui concerne les futures propositions législatives qui nécessiteraient un retour d'informations de la part des praticiens, Eurojust et le RJE ou tout autre réseau judiciaire concerné pourraient être invités aux réunions du groupe COPEN à un stade précoce, au cas par cas, pour donner leur avis précieux en temps utile dans le cadre du processus de consultation.
2. Le groupe COPEN devrait maintenir sa méthode de travail actuelle mais déterminer régulièrement, à partir du contexte concret qui se présente, si les réunions d'ordre général devraient se tenir plus d'une fois par semestre.